Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2017-2018: UNA ACCIÓN MÚLTIPLE PERO INSUFICIENTE



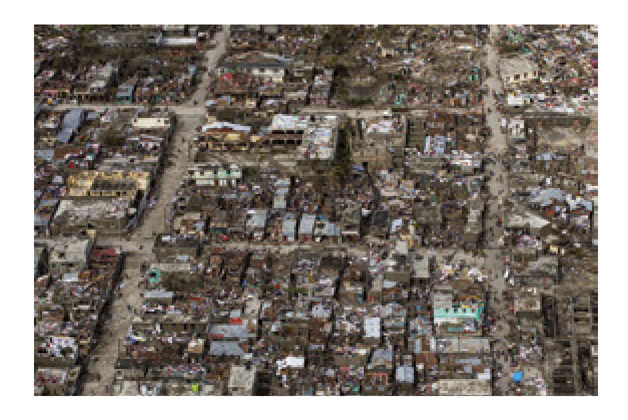


FOTO DE PORTADA

Los desastres naturales muestran patrones de comportamiento cada vez más impredecibles, recurrentes, extremos y con efectos más dañinos. En la imagen, la ciudad haitiana de Les Cayes tras el paso del huracán Matthew a finales de 2016.

© UN PHOTO/LOGAN ABASSI

Diseño y maquetación: www.dfeijoo.com

ÍNDICE



PRESENTACIÓN

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2017-2018: UNA ACCIÓN MÚLTIPLE PERO INSUFICIENTE

Elaborada por

Francisco Rey Marcos y **Jesús A. Núñez Villaverde**, codirectores del IECAH

FOTO:

Quienes huyen de la guerra, la violencia y la miseria se siguen jugando la vida en el Mediterráneo para intentar llegar a Europa.

No me preocupa el grito de los violentos, de los corruptos, de los deshonestos, de los sin ética. Lo que más me preocupa es el silencio de los buenos.
Martin Luther King

Lo importante no es lo que nos hace el destino, sino lo que nosotros hacemos de él.
Florence Nightingale

Lo único que se necesita para que triunfe el mal es que los hombres buenos no hagan nada.
Edmund Burke

No puedo parar mientras existan vidas que salvar.
Edith Cavell

El mundo no está en peligro por las malas personas sino por aquellas que permiten la maldad.
Albert Einstein

La generalización del uso del término "acción" en el ámbito humanitario ha tenido, globalmente, aspectos positivos. Aunque desde el origen del humanitarismo estaban implícitas las ideas de protección o incidencia para defender los derechos de las víctimas, el uso de términos como ayuda, socorro o asistencia contribuyeron a dar una idea demasiado asistencialista del quehacer humanitario. El término acción, además, contribuye a reflejar la idea de una multiplicidad de actuaciones diversas para conseguir los objetivos humanitarios no solo de salvar vidas sino de contribuir a la defensa de la dignidad humana. Acciones que podrán ir desde la asistencia médica a las personas afectadas por los desastres o conflictos, hasta la protección jurídica de sus derechos, pasando por las acciones de incidencia que pueden llegar a la denuncia y las englobadas hoy en la llamada diplomacia humanitaria.

Hemos querido, en esta línea, iniciar el Informe de este año con diversas frases que reflejan esta misma idea: la necesidad de actuar y de romper la pasividad frente a situaciones de violencia o injusticia. Porque entendemos que la clave es que personas de muy diferentes perfiles -desde el compromiso político o intelectual hasta la enfermería sobre el terreno- decidan actuar.

La posible solución a los problemas que enfrenta la acción humanitaria no es solo responsabilidad, ni mucho menos patrimonio, de los trabajadores y trabajadoras humanitarios. El conjunto de la sociedad, de las sociedades, está involucrada en este cambio positivo que se necesita, y es de hecho nuestra inacción la que está alargando muchas de estas situaciones de crisis que generan sufrimiento humano y a las que trata de responder la acción humanitaria.

En cualquier caso, pese a lo limitado de las respuestas a las crisis que lo humanitario aporta, con los datos y análisis que desarrollamos en las siguientes páginas, convendremos en que la pertinencia de la acción humanitaria en el escenario internacional sigue siendo muy grande. De una acción humanitaria merecedora de ese nombre, basada en principios y respetuosa con los marcos jurídicos que protegen la dignidad humana.

UN INFORME PARA LA ACCIÓN: INCIDENCIA Y MOVILIZACIÓN EN ESPAÑA

Desde el año 2003, el IECAH elabora el *Informe de Acción Humanitaria en España y en el mundo*, que trata de informar sobre la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha venido realizando un seguimiento detallado de la acción humanitaria, lo que, junto con la formulación de diversas propuestas, pretende influir en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país. En estos años hemos analizado en detalle los altibajos que ha sufrido la acción humanitaria española, así como la confusión y manipulación a la que en algunos casos se la ha sometido en todo el mundo.

Pese al leve aumento de la financiación, seguimos estando en un momento difícil para la AH pública española

Estos informes no pueden ser, por tanto, un simple seguimiento de lo realizado en cada año y un análisis meramente técnico. Pretenden ser, además, una **llamada de atención a la sociedad española y a las autoridades sobre el enorme coste social y humano que están teniendo sobre las poblaciones vulnerables de muchos lugares del planeta** los sucesivos recortes en las políticas públicas de carácter social, con la acción humanitaria a la cabeza. Por todo ello, **el Informe que ahora presentamos- que profundiza en lo que ya se ponía de manifiesto en los anteriores- vuelve a expresar que, pese al leve aumento de la financiación, seguimos estando en un momento difícil para la acción humanitaria pública española** que pone en cuestión muchas de las cosas que, con grandes esfuerzos, se habían ido consiguiendo en años pasados. El cambio de gobierno que se produjo en España en junio de 2018 ha hecho aparecer una cierta esperanza en términos de recuperación de la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo que, lamentablemente, no parece que se esté consolidando en el plano de los compromisos presupuestarios.

Enfatizamos una vez más que somos conscientes de que muchos/as de los/las responsables y trabajadores y trabajadoras de la cooperación pública española, y especialmente de la acción humanitaria, viven también con inquietud esta escasa capacidad de respuesta derivada de los continuos recortes presupuestarios, y comparten con nosotros y nosotras la preocupación por el presente y futuro de la ayuda española. Queremos dejar claro, por tanto, desde esta introducción, nuestra positiva valoración y respeto por su trabajo y por sus esfuerzos para mantener una política pública que todos hemos contribuido a construir y que ha dado resultados en muchos lugares y en tareas tan diversas como la asistencia, la protección, la diplomacia humanitaria o la incidencia.

Abordamos este Informe, como es habitual desde hace años, con un espíritu autocrítico al entender que los actores humanitarios en nuestro país no hemos sabido sintonizar con la población, como sí fuimos capaces en los años noventa del pasado siglo. La ciudadanía se ha ido alejando de las preocupaciones internacionales y de solidaridad y entre todos, de facto, hemos permitido que desde el Gobierno se incumplieran

compromisos adquiridos. **Recuperar los lazos con la ciudadanía se convierte en una tarea inaplazable para nuestro sector.** Afortunadamente, tras el periodo de interinidad política que vivió nuestro país en el año 2016, algunas cosas parecen moverse y el citado cambio de gobierno en junio de 2018 y algunas de las primeras medidas en materia de asilo han hecho albergar algunas esperanzas.

Este decimoquinto Informe **abarca el año 2017 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en 2018.** Enfrentados al problema que siempre supone no contar con datos presupuestarios sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente- como ya hicimos en ocasiones anteriores- no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual.

En el contexto de continuación de la crisis, **las cifras de ayuda humanitaria a escala internacional han experimentado un ligero aumento que continúa la tendencia de años anteriores, alcanzando la cifra de 27.300 millones de dólares lo que supone un crecimiento del 3,2% respecto a 2016.** Más allá de las cifras, en un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, y con el agravamiento de algunas de ellas, el llamado "sistema internacional humanitario" no está siendo capaz de responder y mucho menos de prevenir las situaciones de crisis, desastres y violencia.

El sistema humanitario no está siendo capaz de responder a las situaciones de crisis, desastre y violencia, y menos de prevenirlas

En el **caso español comienza a consolidarse un repunte en las cifras que rompe la tendencia de años anteriores,** lo que debemos valorar positivamente. Las cifras en 2017 se han situado en **54,96 millones de euros, suponiendo un incremento del 6,90% respecto a 2016.** Dados los bajos niveles en los que se encuentra esta política tras los años de crisis y el muy lento proceso de crecimiento, se confirma que, todavía, el peso de la acción humanitaria en la política de cooperación española es claramente insuficiente, suponiendo esta un **2,15% de la AOD neta total, porcentaje muy lejano a la media de los países del CAD, situado en el 7-10%.** El aumento se debe básicamente a la Administración General del Estado ya que la cooperación descentralizada, que se había incrementado en el ámbito humanitario en 2016, se ha reducido un 39% en 2017.

En cualquier caso, el análisis de las cifras debe hacerse con mucho cuidado pues cada vez es más evidente que muchas veces los fondos de AOD no sirven para cubrir las carencias en términos humanitarios o de desarrollo, sino que se usan con otros fines que poco contribuyen a aliviar el sufrimiento humano o generar desarrollo. Deberemos volver sobre esta cuestión en posteriores informes ya que se están poniendo en marcha, por parte de diversos actores, iniciativas que contabilicen la ayuda "genuina" respecto de otras formas de cooperación[1].

En lo que respecta a la estructura del presente Informe, hemos mantenido un enfoque más breve y directo. Arrancamos con el **artículo de introducción al contexto global y sobre los cambios**

1 Pueden verse las posiciones de las ONG europeas agrupadas en CONCORD, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf El propio CAD y muchos donantes están discutiendo mejores sistemas de contabilización de la "ayuda".

en la situación internacional y sus impactos humanitarios. Consolidamos en el Informe el privilegio de contar con un artículo elaborado por los colegas del programa Global Humanitarian Assistance de Development Initiatives –entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia–, en el que **se analiza en profundidad la financiación humanitaria internacional durante el año 2017, sus tendencias y sus limitaciones.**

El segundo bloque se dedica al **análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2017 y, en menor medida, 2018.** Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y otros actores. El análisis realizado transmite la idea central de que **estamos en un momento de recuperación en materia financiera y de clarificación estratégica de la acción humanitaria donde gracias, además, al trabajo de algunos actores humanitarios, tanto en las ONG como en las administraciones públicas, se está consiguiendo mantener con cierto pulso la acción humanitaria española.**

El espíritu de nuestros informes es aportar constructivamente elementos de estudio y reflexión para mejorar la AH

El tercer bloque del Informe aprovecha la **experiencia práctica del IECAH en diversos contextos y temáticas** para abordar el análisis de varios aspectos muy relevantes para el que hacer humanitario. Asimismo, de modo sintetizado, presentamos en sus primeras páginas un **resumen ejecutivo,** que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu de nuestros informes, aportando constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que esta pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación. Siguen siendo, desgraciadamente, tiempos difíciles pero, aun así, no queremos perder este carácter propositivo que, incluso en épocas de crisis, tienen nuestros informes.

Este Informe es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de otras organizaciones. Así, **Daniele Milani,** analista del programa Global Humanitarian Assistance (GHA) de Development Initiatives, aborda los aspectos generales de la financiación humanitaria internacional durante el año. Por parte del IECAH han participado **Jesús A. Núñez Villaverde** ('Balance internacional' y cuestiones generales), **Alicia Daza Pérez** ('Acción humanitaria española' y AECID, así como traducción y cuestiones generales), **Atria Mier** y **Leticia Bendelac** ('La violencia sexual basada en género en contextos humanitarios') y **Camille Nussbaum** ('Asegurar la calidad de la acción humanitaria'). El IECAH ha trabajado activamente en los últimos años en diversas iniciativas relacionadas con la lucha contra la violencia sexual basada en género y las cuestiones de calidad y hemos querido reflejar algunas de nuestras experiencias al respecto en el Informe. Otras personas de nuestro Instituto han aportado sugerencias y comentarios. La coordinación y dirección general del Informe, la elaboración de algunas partes del mismo y la revisión general han corrido a cargo de **Francisco Rey Marcos.**

Como es habitual, desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos reiterar los agradecimientos a las entidades públicas que nos han facilitado sus datos. En este

sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID, cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo. Los cambios internos en este organismo han ocasionado en esta ocasión retrasos en el acceso a la información que se pudieron, finalmente, subsanar.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles y sobre la opinión pública o los responsables políticos, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos.

La experiencia de los informes anteriores nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar

Francisco Rey Marcos y **Jesús A. Núñez Villaverde**
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2018



RESUMEN EJECUTIVO

33 conflictos abiertos y 88 focos de tensión

FOTO:

La escuela de Haydan, en la gobernación yemení de Saada, fue bombardeada en 2016 por la coalición internacional liderada por Arabia Saudí.

En los años 2017 y 2018, que se analizan en este Informe, **se han consolidado algunas de las tendencias que ya venimos exponiendo en ediciones anteriores.** En los dos grandes tipos de amenazas a las que se enfrenta la acción humanitaria –situaciones de violencia o guerra y desastres– los cambios están siendo rápidos y evidentes. Los **conflictos y las situaciones de violencia son cada vez de una mayor complejidad y, por su parte, los desastres –considerados aún por algunos como "naturales", cuando en realidad responden cada vez más a un cambio climático en el que la acción humana es bien evidente– muestran patrones de comportamiento cada vez más impredecibles, recurrentes, extremos y con efectos más dañinos.**

En este periodo, a las **tres emergencias de nivel tres** (según la clasificación de la ONU) ya conocidas –en **Siria, Irak y Yemen**–, se añadió en octubre de 2017 la crisis de personas refugiadas **rohinyás** en Bangladesh y el agravamiento de la situación en la **República Democrática del Congo** (en la zona de los Kivu). A ellas vino a sumarse el **grave terremoto seguido de tsunami de Sulawesi (Indonesia),** en septiembre de 2018, con fatales consecuencias. Otras crisis de carácter crónico o de larga duración como las que sufren **República Centroafricana, Etiopía, Nigeria y Somalia** ya se han hecho desgraciadamente habituales en el escenario internacional. A eso se suman actualmente **33 conflictos abiertos y 88 focos de tensión,** prácticamente los mismos que un año antes, en los que la violencia se alimenta a sí misma, y son aún demasiados los millones de personas que se sienten excluidos y perdedores en un mundo en el que la brecha de desigualdad sigue batiendo récords. Durante el período analizado en este Informe, la mirada ha seguido concentrada sobre todo en lugares como **Siria o Yemen,** mientras el **gasto militar mundial aumentó un 1,1%** con respecto al año anterior, sobrepasando los 1,73 billones de dólares (2,2% del PIB mundial), la cifra más alta desde el final de la Guerra Fría.

PANORAMA HUMANITARIO INTERNACIONAL

Desde la perspectiva humanitaria, en 2017 se ha vuelto a registrar un volumen **récord de personas refugiadas (25,4 millones), desplazadas (40) y solicitantes de asilo (3,1)** como resultado de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de los derechos humanos y el DIH. En 2017, los datos sobre la pobreza y el riesgo de crisis reafirmaron que la **mayoría de las personas en situación de pobreza y de extrema pobreza vive en países con alto riesgo de sufrir crisis.** De los 2.000 millones de personas que viven con menos de 3,20 dólares al día, el 47% (936 millones de personas) vivía en países afectados por una elevada fragilidad (27%), con vulnerabilidad medioambiental (6%) o ambas situaciones (14%). De los 753 millones de personas que viven en pobreza extrema, es decir, menos de 1,90 dólares al día, el 59% (442 millones de personas) vivía en países afectados por una elevada fragilidad (42%), con vulnerabilidad medioambiental (4%) o ambas situaciones (12%).

Se estima que en 2017, y por tercer año consecutivo, **ha aumentado el número de quienes estaban en situación de subalimentación crónica, hasta un total de 821 millones de personas** (44 más que en 2015). El hambre es causa y consecuencia de la violencia que termina destruyendo riqueza y servicios, desplazando forzosamente a personas de toda condición, dificultando la prestación de la ayuda humanitaria, arruinando cosechas y destruyendo mercados.

El enquistamiento de conflictos y la proliferación de los fenómenos climáticos extremos están revirtiendo la tendencia positiva hacia el fin del hambre que se había visto en los últimos años.

Visto desde la perspectiva de la **construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos** la situación se mantiene en la línea habitual en estos últimos tiempos, con la **cronificación de muchos focos de violencia y la tan solo aparente resolución de otros,** con el agravante del aumento de otras formas de violencia con graves impactos humanitarios en zonas como el Triángulo Norte de Centroamérica. La única noticia positiva en este periodo ha sido la firma de la paz entre Eritrea y Etiopía, tras más de veinte años de violencia generalizada.

Se constata un año más que, en términos generales y en su inserción en el sistema internacional, **la acción humanitaria se encuentra hoy más sobrepasada que nunca ante unos problemas para cuya resolución carece de capacidades suficientes**, sometida a una fortísima presión para encargarse de tareas que, en el fondo, suponen muchas veces una dejación de responsabilidad por parte de los Estados, teniendo que ajustarse a las directrices de las estrategias securitarias de los principales actores.

La AH está hoy más sobrepasada que nunca ante unos problemas para cuya resolución carece de capacidades suficientes

En 2017, la acción humanitaria internacional alcanzó el nuevo récord de 27.300 millones de dólares, manteniendo la tendencia alcista de los últimos cinco años, lo que supuso un 3,2% más que en 2016. Este crecimiento fue impulsado principalmente por un aumento en las contribuciones de donantes privados (9%, 558 millones de dólares); mientras que la financiación pública aumentó solo ligeramente (1,4%, 286 millones de dólares).

Sin embargo, **la tasa de crecimiento anual de la acción humanitaria internacional se ha desacelerado desde 2013.** Esta disminuyó del 20% en 2014 al 15% en 2016, principalmente debido a la reducción del crecimiento de la financiación de los donantes institucionales.

Los **llamamientos coordinados por la ONU** son un indicador de los recursos necesarios para responder a las crisis humanitarias. **En 2017, esos llamamientos ascendieron a 25.200 millones de dólares, habiendo crecido un 23% con respecto a los 20.500 millones de dólares del año anterior.** La financiación efectiva de dichos llamamientos también aumentó en 2017 hasta los 14.900 millones de dólares, alcanzando los niveles más altos hasta la fecha. Sin embargo, la financiación creció más lentamente que los llamamientos, lo que **resultó en el mayor déficit de la historia (10.300 millones de dólares) y una tasa de cobertura media de los llamamientos de solo el 59% –la segunda más baja desde 2008**–.

Las **contribuciones gubernamentales se canalizaron, sobre todo, a través de organizaciones multilaterales, principalmente agencias de Naciones Unidas.** Los Estados miembros del CAD de la OCDE, en 2016 canalizaron el 63% (12.000 millones de dólares) de sus fondos destinados a acción humanitaria a través de organismos multilaterales. **Los siguientes receptores de primer nivel más grandes fueron las ONG**, recibiendo el 35% de las contribuciones de los donantes (9.200 millones de dólares).

Por su parte, los **donantes privados** canalizaron la mayoría de sus fondos (87%, 5.500 millones de dólares) a través de ONG.

En 2017, la proporción del total de acción humanitaria internacional proporcionada directamente a **actores de respuesta locales y nacionales** aumentó hasta alcanzar el 2,9% (603 millones de

dólares), cuando en 2016 el porcentaje había sido del 2,0% (458 millones de dólares). Sin embargo, estas cifras suponen escasos avances en uno de los compromisos del *Grand Bargain,* que establece específicamente "una meta global agregada de al menos el 25% de la financiación humanitaria internacional destinada a actores de respuesta locales y nacionales lo más directamente posible" para 2020.

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN ESPAÑA

Por lo que respecta a **España,** durante el año 2017 comenzó a registrarse un cierto proceso de recuperación en las cifras de ayuda humanitaria que, aun así, distan mucho de las que se alcanzaron hace una década. El contexto de inestabilidad política ha sido poco propicio para la recuperación de las cuestiones internacionales, y la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria han seguido siendo bastante marginales dentro de las preocupaciones de la clase política y de la ciudadanía en general.

La AH aún es bastante marginal dentro de las preocupaciones de la clase política y de la ciudadanía

Desde la **perspectiva presupuestaria lo más destacable es una pequeña recuperación de las cifras.** Los datos relativos a la **acción humanitaria pública durante el año 2017 se han situado en 54,96 millones de euros, suponiendo un incremento del 6,90% respecto a 2016.** Dados los bajos niveles en los que se encontraba esta política tras los años de la crisis y el muy lento proceso de crecimiento que apenas se puede atisbar, solo cabe concluir que el peso de la acción humanitaria en la política de cooperación española es claramente insuficiente, suponiendo esta un **2,15% de la AOD neta total,** porcentaje muy lejano a la media de los países del CAD, situado en el 7-10%.

En ese contexto de parálisis presupuestaria se han producido ciertos **avances en materia de planificación** (Estrategias de Acción Humanitaria de la Generalitat Valenciana o el País Vasco, o inicio del proceso de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española), y de **mejora de la coordinación** mediante el Convenio firmado por la AECID, 10 comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) con el fin de promover una actuación conjunta en materia humanitaria y en materia de diplomacia humanitaria con diversas iniciativas.

Pese a las limitaciones presupuestarias, la **Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID,** principal órgano gestor de esta modalidad de ayuda en el Estado, ha continuado fortaleciendo su estructura y capacidad de trabajo con iniciativas de interés como la consolidación del proyecto **START/Chalecos rojos**, por el cual la AECID cuenta en materia de respuesta de emergencia con un equipo sanitario de primer nivel conformado por profesionales del sistema nacional de salud, listo para desplegarse en menos de 72 horas.

Las mujeres juegan un papel activo durante los conflictos armados y las emergencias

RETOS CADA VEZ MÁS ACUCIANTES

En **situaciones de conflicto armado y/o emergencias se suele producir una alteración de los roles de género**, que hace que las mujeres, además de sus roles tradicionales en el ámbito reproductivo, asuman también actividades y roles propios del ámbito productivo y del comunitario, lo que resulta en una sobrecarga laboral. Pero esta **alteración de roles también abre una ventana de oportunidad para un trabajo más profundo en igualdad de género**, llevando a cabo un proceso de 'empoderamiento forzado'. De manera general, se ha tendido a estereotipar a las mujeres como víctimas de las nuevas guerras y de las crisis humanitarias, además de víctimas del sistema patriarcal. Con ello, se perpetúa una imagen parcial que obvia el papel activo que juegan las mujeres durante los conflictos armados y las emergencias. El hecho de que muchas familias y personas se vean abocadas a utilizar estrategias de 'adaptación' que incrementan su situación de vulnerabilidad, como es el matrimonio temprano, el sexo de 'supervivencia' o la poligamia, son una muestra de las múltiples tareas pendientes de la comunidad humanitaria y de las posibles fallas en la 'efectividad' de sus respuestas.

Esta situación plantea desafíos a las organizaciones humanitarias que deberían combinar **medidas de prevención y protección, junto al empoderamiento de mujeres, niñas** y colectivos más vulnerabilizados. Los contextos humanitarios abren una brecha de oportunidad forzosa a un cambio de roles, que puede ser aprovechada para fomentar el empoderamiento y propiciar así un escenario más favorable a mayores niveles de igualdad.

Junto a esto, la **lucha contra la impunidad debería ser un principio rector** y una prioridad en contextos donde la violencia de género y violaciones de derechos humanos son sistemáticas y las instituciones han colapsado. Las **organizaciones humanitarias deberían practicar políticas de tolerancia cero con la explotación, los abusos y violaciones cometidas por su propio personal.**

Dotar de significado real la **'participación' en acción humanitaria es un imperativo** para afrontar la violencia de género. Solo las voces de aquellas que conocen profundamente el contexto, que entienden las normas socioculturales y los roles sociales, que son y acompañan a las supervivientes y que luchan cada día para ser y estar, pueden señalar el camino más adecuado y efectivo para dejar esta lacra atrás.

Para mejorar la **rendición de cuentas y la trasparencia** en el sector humanitario se han ido proponiendo diversas iniciativas que tratan de mejorar la calidad. En los últimos años, uno de los mayores avances en este ámbito ha sido el lanzamiento, en el año 2015, de la **Norma Humanitaria Esencial** (*Core Humanitarian Standard* o CHS). Esta iniciativa fue el resultado de una gran consulta en el sector humanitario para definir una base de referencia común, todo ello tras la creación de numerosas iniciativas internacionales desde la década de los 90, con nomenclaturas y propósitos heterogéneos (códigos de conducta, normas técnicas, métodos de gestión, manuales, etc.). El año 2018 marca otra etapa en este ciclo de consolidación de iniciativas de calidad con el lanzamiento de una nueva edición del ***Manual Esfera 'Carta humanitaria y normas humanitarias mínimas de respuesta'.*** Desde su creación en 1998, este manual se ha convertido en una referencia obligada para definir el trabajo

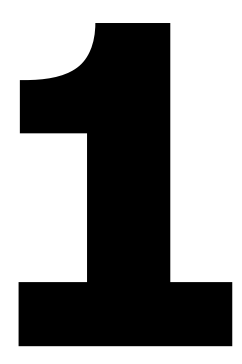
humanitario y plantear referencias en ámbitos técnicos de gran peso, como son el agua, saneamiento e higiene, la seguridad alimentaria y nutrición, el alojamiento y la salud, junto a la protección y cuestiones transversales.

En el contexto humanitario, muchas de estas **normas son la ocasión de reconocer el papel central de las comunidades afectadas, sus derechos y los equilibrios de poder en los cuales es fundamental trabajar.** Esta razón de ser no se debería perder de vista. Por último, el gran avance que se ha dado en definir normas cada vez más especializadas para cubrir toda la complejidad del trabajo humanitario choca, si lo comparamos con la imagen aún muy simple (y en muchos casos simplista) que tiene el público de esta labor. ¿Hay espacio en la comunicación más allá de los mensajes de compasión y/o de cierto buenismo alabando a quienes ayudan?

Uno de los mayores avances en transparencia y rendición de cuentas ha sido la Norma Humanitaria Esencial, lanzada en 2015



CAPÍTULO



BALANCE INTERNACIONAL 2017-2018: MÁS DESAFÍOS, ¿MÁS ESPERANZAS?

Elaborado por

Jesús A. Núñez Villaverde, codirector del IECAH

FOTO:

En la ciudad congoleña de Bunia, había a principios de 2018 unos 20.000 desplazados. La mayoría se alojaban con familiares y amigos, pero unas 2.000 personas se habían instalado en un campamento improvisado en el hospital regional.

1 INTRODUCCIÓN

Es obvio que todavía el orden internacional surgido de la II Guerra Mundial sigue marcando nuestros días. Fue entonces cuando se crearon las reglas de juego y los instrumentos políticos, económicos y militares –sean la ONU, el FMI, el Banco Mundial, la OMC, la OTAN y tantos otros– que han dado como resultado el mundo de hoy. Por un lado, en la parte positiva del balance, con ellos se ha logrado evitar una nueva conflagración mundial, que a buen seguro hubiera sido definitiva, y un número nada despreciable de seres humanos ha podido mejorar su bienestar y seguridad. Pero, como reverso de esa misma realidad y como nos recuerda puntualmente desde hace años la Escuela de Cultura de Paz, el *Informe Alerta 2018* recoge la existencia de 33 conflictos abiertos y 88 focos de tensión[1], prácticamente los mismos que un año antes, en los que la violencia se alimenta a sí misma, y son aún demasiados los millones de personas que se sienten excluidos y perdedores en un mundo en el que la brecha de desigualdad sigue batiendo récords.

Más allá de que cada cual prefiera ver la botella medio llena (atendiendo, por ejemplo, a que, por primera vez en la historia, se nos dice que más de la mitad de los 7.600 millones de habitantes del planeta es clase media[2]) o medio vacía (echando mano del dato de que, por tercer año consecutivo, aumenta el número de personas que sufren desnutrición crónica, hasta llegar a los 821 millones[3]), tal vez lo más inquietante es percibir que no hay nadie al timón del barco en el que todos estamos metidos; o que, si lo hay, actúa como pollo sin cabeza, sin mapa, ni brújula que le/nos marque el rumbo a seguir. Resulta bien visible que el modelo creado entonces- apenas retocado en sus cimientos desde la implosión de la Unión Soviética en diciembre de 1991 –hace aguas por todas partes, con unos desajustes de tal calibre que generan la sensación insoslayable de que sus reglas de juego, sus instrumentos y sus manuales de uso no sirven ya para gestionar el mundo globalizado actual–. Un mundo caracterizado por una interdependencia tan incuestionable, a lo que se suma la percepción abrumadora de la incapacidad de cualquiera de los Estados-nación existentes para salir airoso individualmente de los desafíos globales a los que nos enfrentamos, que ya hace tiempo debería haber llevado a todos ellos a apostar sin ambages por la reforma profunda del sistema.

---

1 *Informe Alerta 2018*, http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/18/TodasInfografias.pdf

2 Datos del informe elaborado por el Laboratorio de Desigualdad Global https://www.economiadehoy.es/adjuntos/25330/wir2018-summary-spanish.pdf. Según dicho informe, se entiende por miembro de la clase media a toda persona que disponga de entre 11 y 111 dólares al día, considerando que en esa situación no solo pueden cubrir sus necesidades básicas diarias, sino que pueden plantearse la adquisición de bienes duraderos.

3 *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, 2018, elaborado por la FAO, el PMA, el FIDA, UNICEF y la OMS (http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf).

No es eso, sin embargo, lo que ha ocurrido. Mientras organismos imprescindibles como la ONU siguen adormecidos, por falta de voluntad de quienes hoy ostentan unos privilegios nacionales a los que no quieren renunciar en beneficio del conjunto, aumentan las voces que apuestan por su eliminación, no solo porque consideran que no cumplen sus mandatos originales sino porque son acusados de ser los principales responsables del penoso estado del planeta y de muchas de las personas que lo habitamos. Otros, por su parte, se aferran a las prerrogativas que esas mismas entidades les garantizan para poder defender mejor sus intereses y seguir potenciando su condición de ganadores netos de este desequilibrado juego. En términos más concretos, los que hoy se sienten ganadores (con Estados Unidos a la cabeza) y los que aspiran a serlo mañana (con China como referencia principal), mientras Rusia sueña con recuperar su estatuto de superpotencia y la Unión Europea sigue desnortada, se encuentran cómodos en la situación actual.

Organismos imprescindibles dormitan por falta de voluntad de quienes ostentan privilegios, mientras arrecian las voces a favor de su eliminación

Más allá de su habitual verborrea irreflexiva, mostrándose abiertamente crítico con la ONU, la OTAN, la Unión Europea o tantas otras realidades multilaterales, Donald Trump debe saber que todos esos organismos no solo no van en contra de los intereses estadounidenses, sino que son piezas fundamentales que han permitido a su país ser el principal beneficiario de todo el entramado institucional existente. Eso no quita para que, en el fondo, prefiera evitar que algo o alguien se sitúe por encima de él, en condiciones de limitar sus ansias unilateralistas de liderazgo y grandeza. Por su parte, el activismo de Xi Jinping en el escenario internacional, aferrado a la tradicional postura china de sacrosanta soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos, da a entender que, más que buscar la destrucción de lo que hay, pretende ser reconocido como una potencia global y, por tanto, aspira principalmente a que se le concedan los votos y la capacidad de decisión en esas mismas instancias de poder, equivalentes a su actual peso en el escenario internacional.

No son más positivas las señales que nos llegan de Moscú, con un Vladimir Putin empeñado en recuperar el tiempo y, sobre todo, el espacio perdido por la extinta Unión Soviética. Para ello no duda en ejercer un control cada vez más intrusivo de su propia población y en realizar acciones de fuerza y presión, netamente militaristas, no solo en sus periferias más inmediatas sino también implicándose en escenarios más lejanos. Por su parte, la Unión Europea sigue excavando su propia tumba, aquejada de una creciente fragmentación interna que, como resultado, ni resuelve los problemas que cada Estado miembro sufre como consecuencia de una crisis sociopolítica y económica que no cesa, ni le permite defender adecuadamente sus intereses en el mundo. Como consecuencia, sigue sin contar con una voz única en el concierto internacional y aumenta su irrelevancia en la gestión de los asuntos mundiales.

En paralelo, aumenta también una corriente populista, xenófoba y racista, que se alimenta del agotamiento de los modelos tradicionales de organización sociopolítica y económica para dar respuesta a los problemas de hoy y, asimismo, de una globalización profundamente desigual, que deja en la cuneta a muchos que se sienten perdedores en un juego que no reserva ya sitio alguno para ellos. Eso explica en buena medida el creciente protagonismo de los "hombres fuertes" o "machos alfa", de los que los Trump, Duterte, Putin, Erdogan, Salvini y, más recientemente, Bolsonaro son los ejemplos más sobresalientes. Son, en definitiva, productos de estos tiempos de desorientación y agotamiento de modelos que ya ni garantizan que las nuevas generaciones

puedan superar el nivel de bienestar y seguridad de las anteriores, ni les ofrecen una alternativa vital suficientemente atractiva. Y es en ese marco en el que el nacionalismo y el proteccionismo van cobrando una fuerza inusitada, sin querer comprender que esa senda solo señala la dirección del suicidio colectivo, por más que a corto plazo puedan producir algún destello aparentemente positivo pero que, en el fondo, solo puede engañar a quienes no entiendan que o nos salvamos todos o nos hundimos todos.

2
UNA VUELTA DE TUERCA MÁS

Lo que en términos generales se plantea a partir de esa perturbadora imagen es si seremos capaces de corregir el rumbo antes de que se produzca el colapso o si estamos una vez más condenados a asistir (y sufrir) las consecuencias de procesos que hoy se acercan peligrosamente al punto de no retorno.

¿Seremos capaces de corregir el rumbo antes de que se produzca el colapso?

Así ocurre con la proliferación de las armas de destrucción masiva, especialmente las nucleares, con anuncios como el efectuado por Trump en octubre de 2018 de salirse del Tratado de Armas Intermedias (INF por sus siglas en inglés), firmado entre Washington y Moscú en 1987, que prohíbe el desarrollo y despliegue de misiles balísticos y de crucero basados en tierra con un alcance de entre 500 y 5.500 km. La eliminación de ese acuerdo, junto a la desaparición en 2002 del Tratado ABM (Misiles Antibalísticos), que frenaba el desarrollo de unos escudos antimisiles que ya son desgraciadamente una realidad que ha acelerado la carrera armamentística, y el previsible agotamiento del Nuevo START en 2021, que afecta a los arsenales estratégicos de las dos potencias que albergan el 93% de todas las cabezas activas existentes, prefigura un escenario altamente peligroso. No solo porque se hace patente el interés por eliminar límites que contengan el afán proliferador de ambas potencias, sino porque también hace cada vez más visible su intención (a la que cabe sumar al menos la de China) de dotarse de armas nucleares de combate, pensando que es posible lograr la victoria en la batalla con su uso.

Algo similar cabe decir del cambio climático, cuando se constata que Estados Unidos- primer contaminador mundial- se ha retirado del Acuerdo de París de 2015. Si a eso se añade que el propio acuerdo es un ejercicio de puro voluntarismo, sin mecanismos de vigilancia y sanción para quien incumpla lo que simplemente ha indicado que va a hacer en los próximos años para evitar el calentamiento adicional del planeta, se impone la sensación de que no contamos con un mecanismo creíble para hacer frente a una amenaza que solo cabe calificar de existencial y que ya está dando muestras de su impacto en diferentes partes del planeta. No es fácil imaginar tampoco como China –segundo importador mundial de materias primas energéticas y segundo contaminador mundial– va a cambiar a corto plazo una estructura de generación de energía que depende del carbón hasta en un 65%, sin olvidar a India, en una situación bastante parecida. No es preciso hilar muy fino para entender que este panorama es responsable directo del malestar y desventuras de muchas personas que terminan convirtiéndose en refugiadas medioambientales o víctimas propiciatorias de una creciente lucha por el control de recursos escasos que no tiene en cuenta sus necesidades ni demandas, irrelevantes en el contexto de unas

dinámicas depredadoras mucho más interesadas en el beneficio a corto plazo, aunque sea a costa de la seguridad humana.

Y lo mismo cabe asegurar de la disrupción tecnológica, que ya se ha convertido en un nuevo frente de inquietud planetaria, con capacidad para acelerar el deterioro de los marcos sociales, políticos y económicos que nos resultan hoy tan familiares y vitales. Por un lado, ya existen capacidades técnicas para influir de manera directa en nuestra manera de pensar y de actuar, afectando no solo a nuestras pautas de consumo y a la pérdida de la privacidad, sino también a nuestras visiones del mundo que nos rodea y a nuestras opciones políticas en los sucesivos procesos electorales que se organicen. A esa manipulación en alza se une la capacidad de perturbar los sistemas informáticos en los que se basa tanto nuestra economía como las redes de transporte, energía o telecomunicaciones que tan relevantes se han hecho en nuestros días. Eso implica que hoy tanto algunos Estados como variados actores no estatales están ya en condiciones de bloquear por completo nuestro modelo de vida o influirlo de tal modo que acabemos sumidos en un clima de inseguridad incontrolable.

El gasto militar mundial creció un 1,1%, hasta los 1,73 billones de dólares, la cifra más alta desde el final de la Guerra Fría

3 LOS VIEJOS CONFLICTOS ARMADOS SIGUEN AHÍ

Por lo que respecta al conflictivo mapa de la violencia organizada, y durante el período analizado en este Informe, la mirada ha seguido concentrada sobre todo en lugares como Siria o Yemen, mientras el gasto militar mundial aumentó un 1,1% con respecto al año anterior, sobrepasando los 1,73 billones de dólares (2,2% del PIB mundial), la cifra más alta desde el final de la Guerra Fría[4]. Sin que esto suponga que el resto de los focos de conflicto y tensión no merezcan más atención de la que se les suele otorgar tanto en los medios de comunicación generalistas como en las agendas políticas y de seguridad, es un hecho que en esos dos casos es en los que se manifiesta con mayor crudeza la falta de voluntad para encontrar soluciones justas y la desconsideración con la suerte de millones de civiles atrapados en la violencia.

Por lo que respecta a Siria cabe decir que, en contra de lo que Donald Trump afirmó en marzo de 2018 –dando a entender que "muy pronto" los efectivos militares estadounidenses abandonarían Siria– el año se cierra con la impresión de que la presencia militar estadounidense en suelo sirio se mantendrá por tiempo indefinido. Desde el inicio de su mandato, manteniendo la línea que ya propugnaba su antecesor, también parece haber cambiado el objetivo: de derrotar a Dáesh se pasa ahora a forzar la retirada de Irán y sus aliados de territorio sirio.

Por una parte, es bien evidente que el desmantelamiento del pseudocalifato declarado por Dáesh en junio de 2014 en parte de Siria e Irak no ha significado su derrota definitiva. Hoy el grupo ha vuelto a reforzar su perfil insurgente y ya son visibles sus huellas en muchos de los actos violentos registrados no solo

4 *SIPRI Yearbook 2018*, https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-08/yb18_summary_esp.pdf

en esos dos países sino también en el propio Irán. Por lo tanto, cabe suponer que es y seguirá siendo una amenaza inquietante durante mucho tiempo, sin que Estados Unidos parezca en condiciones de aumentar mucho más su esfuerzo bélico para hacerle frente en todos los lugares donde opera.

Por otra parte, nada indica tampoco que Irán esté pensando en abandonar un territorio y un aliado que le resultan muy útiles para culminar su plan de convertirse en un líder regional, desde el Mediterráneo hasta el Golfo. Aunque se suele dar más atención a Rusia, Irán es quien de manera más decidida ha estado apoyando a Bashar el Asad. En ese esfuerzo ha invertido más de 30.000 millones de dólares en estos últimos siete años, mantiene desplegados en el terreno decenas de miles de combatientes (entre pasdarán y milicianos progubernamentales de múltiples procedencias) y cuenta por miles las muertes en apoyo a su aliado en Damasco. Incluso pensando en un futuro, que Teherán adivina más favorable a sus intereses, tampoco es menor la oportunidad de negocio que se abre ante la próxima reconstrucción del país, en cuanto las fuerzas alineadas con El Asad logren controlar los escasos reductos de rebeldía que aún están activos.

EE. UU. todavía tiene que definir con cierta precisión qué va a hacer a partir de ahora

Visto así, Estados Unidos no lo va a tener nada fácil. En primer lugar, todavía queda por definir con cierta precisión qué va a hacer a partir de ahora. Y así, mientras el secretario de defensa, James Mattis, insiste en que nadie ha cambiado la misión (combatir a Dáesh), el consejero de seguridad nacional, John Bolton, afirma que ahora la retirada de Irán es la tarea prioritaria. Lo más probable, en cualquier caso, es que todo se traduzca en una mezcla de ambas tareas. Pero en ese sentido, cabe recordar que los algo más de 2.000 efectivos de unidades especiales que actualmente Washington mantiene en Siria son notoriamente insuficientes para una labor tan exigente y que, desde un punto de vista legislativo, actúan sobre la base de una decisión política aprobada en el Congreso que solo incluye las acciones contra Dáesh.

En la práctica se hace difícil imaginar que Trump vaya a aumentar sustancialmente sus efectivos sobre el terreno para poder asumir una misión de tal envergadura, con el riesgo de meterse nuevamente en un pantano como los que Estados Unidos ya ha sufrido en Oriente Medio en estos pasados años. Y aunque trata de argumentar que su implicación no tiene que ser necesariamente militar y de convencer a sus aliados regionales (con Arabia Saudí en cabeza) de que sean ellos los que tomen el protagonismo militar en esa labor, nada garantiza que lleguen a hacerlo o que lo hagan con más eficacia de la que están demostrando en Yemen.

En paralelo, y en el fondo alineado con el plan estadounidense, Israel es quién parece haberse tomado más en serio la idea de evitar que Irán consolide posiciones en Siria. Si durante buena parte del conflicto sirio Tel Aviv se ha dedicado en exclusiva a evitar que Hezbolá reciba material bélico iraní (sobre todo misiles), desde principios de este año ha ido virando hacia una mayor implicación en los ataques a efectivos e intereses iraníes en territorio de su vecino. Su acción, en todo caso, no se circunscribe a ataques aéreos- más de 200 en estos últimos 18 meses contra múltiples objetivos iraníes en diversas partes de Siria-, sino también a prestar ayuda a rebeldes antigubernamentales desplegados en el Golán (incluyendo asistencia hospitalaria) y a demandar de Moscú que obligue

a los iraníes a no desplegar medios en dicha región. A eso se suman otras acciones más discretas, como la eliminación de significados representantes iraníes en Siria, y otras más visibles, como las explosiones ocurridas a finales del pasado mes de septiembre en el aeropuerto militar de Mezzed (cercano a Damasco).

Aun así, ni Washington ni Tel Aviv están hoy en condiciones de expulsar por la fuerza a Irán de territorio sirio. Eso significa que, si Trump se toma en serio la tarea de lograr ese objetivo, habrá presencia militar estadounidense en Siria por mucho, mucho tiempo. Mientras tanto, el régimen sirio, principal responsable de la muerte y penurias de su propia población, disfruta ya de una ventaja irreversible. Gracias al apoyo diplomático (proceso de Astana) y militar de Rusia no solo ha logrado alterar a su favor la tendencia en el campo de batalla, sino que ya ha recuperado el control de gran parte del territorio nacional y ahora se apresta a liquidar las escasas bolsas de resistencia que todavía quedan encapsuladas en algunas zonas, con Idlib como el más probable escenario de masacres a corto plazo. En definitiva, sigue siendo válida la idea de que la guerra ya está ganada para el régimen, pero la violencia todavía seguirá provocando mucho sufrimiento por largo tiempo.

Yemen es hoy uno de los más claros ejemplos de violencia desatada sin salida a la vista

Por su parte, en Yemen, lo que comenzó siendo un capítulo más en la recurrente competición entre líderes locales por acaparar una mayor cuota de poder, instrumentalizando las críticas ciudadanas a favor de cada uno de los contendientes, ha derivado en un conflicto violento y en una crisis humanitaria para los que no se adivina final. En ese contexto se ha desembocado en una guerra abierta en la que se mezclan actores locales, intereses regionales y terrorismo yihadista, sin que ninguno de ellos parezca en condiciones de lograr una victoria definitiva. Como resultado de la implicación directa de Riad, al frente de una coalición militar que, desde marzo de 2015, apoya abiertamente las opciones del debilitado presidente Abdo Raboo Mansour Hadi, Yemen es hoy uno de los más claros ejemplos de violencia desatada sin salida a la vista.

En esa acelerada espiral violenta los huzíes, aliados con el defenestrado presidente Ali Abdula Saleh (hasta que ellos mismos decidieron eliminarlo en diciembre de 2017), han logrado no solo resistir la embestida saudí, manteniendo incluso la capital bajo su alcance, sino desencadenar recurrentes ataques contra las zonas costeras occidentales y contra localidades de las provincias saudíes próximas a la frontera común. Por su parte, Riad ha comprobado amargamente que su superioridad militar no se ha traducido en una victoria militar, mientras aumentan las críticas internacionales (Washington incluido) por su desprecio diario al derecho internacional y las reglas de la guerra.

En estas condiciones, a Washington se le plantea un dilema de difícil gestión. Por una parte, si continúa en esa línea de castigo a quienes combaten a las milicias huzíes se enfrenta al riesgo de verse demasiado alineado con el bando capitaneado por Riad, acusado abiertamente de provocar matanzas de civiles desarmados y violar el derecho internacional en un conflicto que ya acumula más de 10.000 muertes y que ha colocado al 80% de la población yemení en situación de crisis humanitaria. Y, por otra, su contemporización con su aliado saudí le resta fuerzas para poder sacar adelante una resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU que imponga sanciones a Moscú por su colaboración con el régimen sirio.

4
BALANZA SUMAMENTE DESEQUILIBRADA

Poco hay que sirva para compensar el notorio desequilibrio de la balanza internacional hacia su lado más negativo en la etapa cubierta por este Informe. Un lado que todavía se puede hacer más oscuro si se menciona la pervivencia de tantos conflictos en los que no se atisba el más mínimo avance, la falta de voluntad para hacer valer la ley internacional y los derechos humanos, la normalización de la barbarie (el asesinato del periodista Jamal Khashoggi no es más que el apunte más reciente de una secuencia que incluye ejecuciones extrajudiciales, asesinatos de disidentes y encarcelamiento de personas críticas que no solo quedan impunes sino que se asumen como 'normales') y el creciente y desatendido drama de tantas personas desesperadas que tratan de escapar de zonas de desastre o de conflicto. No en vano el ACNUR muestra su preocupación al difundir los datos de un mundo en el que se registran ya 40 millones de personas desplazadas, 25,4 de otras tantas refugiadas y 3,1 como solicitantes de asilo, batiendo un récord histórico.

Récord histórico: 40 millones de personas desplazadas, 25,4 millones de refugiados y 3,1 millones de solicitantes de asilo

Frente a ese desolador panorama la buena noticia del acuerdo de paz logrado, en julio de 2018, entre Eritrea y Etiopía, tras veinte años de conflicto, con el añadido del nombramiento de la etíope Sahlework Zewde, en octubre de 2018, como la única mujer que ocupa la presidencia de uno de los 55 Estados africanos, quedan apenas como dos gotas esperanzadoras en el desierto. Unas gotas que necesariamente deben ir acompañadas del salto cualitativo que ha tenido en este período la atención a los derechos de las mujeres en todo el mundo, en un proceso irreversible que parece acercarnos cada vez más a una efectiva igualdad de derechos.

En el horizonte, mientras tanto, parece ir tomando forma un nuevo caso que encaja en la ya famosa Trampa de Tucídides, según la cual la manera habitual de resolver la inexorable tensión que se genera cuando un nuevo actor (como ahora ocurre con China) pretende ocupar un lugar de liderazgo, retando al que en ese momento ocupa tal posición (como ocurre con Estados Unidos) es a través de un choque violento. Es cierto que de esa trampa no siempre se sale a través de la guerra directa –ahí está bien fresco el caso de la confrontación bipolar entre Washington y Moscú–, pero también lo que es que nada nos garantiza que la creciente tensión que ya se vive en torno a ambas potencias vaya a conducir por derroteros pacíficos. Veremos.


Houston
San Antonio
Piedras Negras
Nuevo Laredo
Laredo
Reynosa
Muro fronterizo
Río Bravo
Río Grande
Casa de migrantes
Comedor
San Luis Potosí
Ciudad de México
Orizaba
La Patrona
Tierra Blanca
Belice

CAPÍTULO



TENDENCIAS EN LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

Elaborado por

Daniele Milani, analista del programa Global Humanitarian Assistance (GHA) de Development Initiatives

FOTO:

Miles de centroamericanos/as llegan a México cada año con la esperanza de cruzar a Estados Unidos. Pero durante su periplo, son a menudo víctimas de la violencia a manos de bandas organizadas, delincuentes comunes y representantes de la autoridad.

1 INTRODUCCIÓN

Las nuevas crisis de 2017 y aquellas ya abiertas con anterioridad dejaron alrededor de 201,5 millones de personas en situación de necesidad de ayuda humanitaria internacional. Las crisis prolongadas como las de Siria, Yemen y Sudán del Sur y la sequía en el Cuerno de África fueron algunas de las principales impulsoras del aumento de los desplazamientos, del empeoramiento de las vidas de muchas personas y de la devastación sus medios de vida. A pesar de esto, 2017 fue testigo de una desaceleración en la financiación humanitaria internacional. Dos años después de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 y de los compromisos asumidos por los signatarios del *Grand Bargain*[1] de brindar ayuda de manera más transparente y eficiente, el informe de seguimiento independiente más reciente[2] concluye que, aunque ha habido algunos avances en la provisión de mayores niveles de financiación plurianual y de programación basada en transferencias en efectivo, es evidente que ha habido mucho menos progreso en proporcionar recursos a actores de respuesta locales y nacionales. A medida que los niveles de acción humanitaria oficial se estancan, crece la necesidad de buscar fuentes de financiación complementarias; las grandes inversiones de los bancos multilaterales de desarrollo suponen una buena promesa ya sea para generar fondos adicionales o para hacer que los existentes sean más eficientes. Este capítulo aporta una descripción general del panorama de fondos y financiación en contextos de crisis, considerando el número de personas en situación de necesidad humanitaria y los flujos de la acción humanitaria.

2 PERSONAS Y CRISIS

En 2017, los datos sobre la pobreza y el riesgo de crisis reafirmaron que la mayoría de las personas en situación de pobreza y de extrema pobreza vive en países con alto riesgo de sufrir crisis. De los 2.000 millones de personas que vivían con menos de 3,20 dólares[3] al día, el 47% (936 millones de personas) vivía en países afectados por una elevada fragilidad (27%), con vulnerabilidad medioambiental (6%) o ambas situaciones (14%). De los 753 millones de personas que vivían en pobreza extrema, es decir, menos de 1,90 dólares al día, el 59% (442 millones de personas) vivía en países afectados por una elevada fragilidad (42%), con vulnerabilidad medioambiental (4%) o ambas situaciones (12%) (gráfico f1).

1
Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA), 2017. *The Grand Bargain explicado: Un documento informativo.* Disponible en: https://www.icvanetwork.org/system/files/versions/Grand_Bargain_Explained_ICVAbriefingpaper.pdf

2
https://www.odi.org/publications/11135-grand-bargain-annual-independent-report-2018

3
Este gráfico es en Paridad de Poder Adquisitivo (PPP) para permitir la comparación de los datos de pobreza entre países. Los PPP son construidos al comparar el coste de la canasta básica de bienes en diferentes países. Para reflejar líneas de pobreza comparables internacionalmente, utilizamos 1,90 dólares y 3,20 dólares, como líneas de pobreza derivadas de precios de 2011.

Las crisis humanitarias se están concentrando geográficamente y cada vez son más complejas

Se está produciendo una concentración geográfica de las crisis humanitarias, que a su vez se están complejizando[4]. De la población que se estima necesitaba ayuda humanitaria en todo el mundo en 2017, más de la mitad (55%) se concentraba en 10 países (con un total de 111 millones de personas), todos los cuales experimentaban crisis complejas. Y más de una quinta parte (23%) de los aproximadamente 202 millones de personas en situación de necesidad en todo el mundo vivían en solo tres países: Yemen, Siria y Turquía.

Ver figura 1

En 2017, 68,5 millones de personas desplazadas se habían visto obligadas a huir dentro o fuera de sus propios países debido a conflictos, violencia o persecución. Esto representa la estimación más alta hasta la fecha, habiéndose incrementado por sexto año consecutivo (un 4,5% más que en 2016).

En 2017, el 62% de las personas desplazadas (42,2 millones) permanecieron en sus propios países (conocidas como personas desplazadas internamente), lo que supuso una disminución marginal respecto a 2016 (disminución del 0,6%, es decir, 0,3 millones de personas). Casi tres cuartas partes (72%) de las personas desplazadas internamente estaban viviendo en países de ingresos medios-bajos y bajos (47% y 25%, respectivamente), países que a menudo tienen un mayor riesgo de sufrir conflictos y desastres ambientales a causa del desplazamiento. Por ejemplo, el 16% del total de personas desplazadas internamente (6,7 millones) vivía en Siria.

Lo que condujo al aumento general del desplazamiento total en 2017, por lo tanto, fue un aumento en el número de personas refugiadas y solicitantes de asilo, llegando a 26,3 millones de personas (38% del total), y un aumento de 3,2 millones (14%) a partir de 2016. Los países de Medio Oriente y Norte de África y los países del África subsahariana son los principales lugares de acogida de personas desplazadas (21,3 millones y 20,6 millones de personas, respectivamente). Los países que acogen a la mayoría de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, como Turquía y Jordania –donde hay 6,7 millones de personas desplazadas (25% del total de personas refugiadas y solicitantes de asilo)–, son en su mayoría países vecinos a las zonas en conflicto.

Ver figura 2

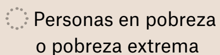
4 Las crisis complejas se definen como aquellas que involucran al menos dos de los siguientes tipos de crisis: conflictos; desastres asociados con desastres naturales; y contextos relacionados con personas refugiadas.



Número de personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema en países con Estados frágiles y/o vulnerabilidad medioambiental

Fuente: *Development Iniciatives*, basado en *States of fragility* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en INFORM Index 2018 y PovcalNet del Banco Mundial (BM).

Nota: Los gráficos no son a escala. Las estimaciones de pobreza utilizan los datos de 2013 PovcalNet del BM modelados. Las estimaciones regionales se utilizan para 21 países sin datos de pobreza. Se excluyen ocho países de Oriente Medio y del Norte de África debido a la falta de datos nacionales y regionales representativos. Los Estados frágiles son definidos de acuerdo con el informe de 2016 *States of fragility*; la vulnerabilidad ambiental se ha definido usando el índice de 2018 de INFORM, seleccionando países con puntuación alta y muy alta en el indicador de "desastre natural", y medio, alta y muy alta en "falta de capacidad de afrontamiento".



Frágiles
Vulnerabilidad medioambiental
Ambas: fragilidad y vulnerabilidad medioambiental
Otros

Umbral de pobreza: 3,20 USD

1.991 mill.
1.055 mill.
538 mill.
277 mill.
121 mill.

Umbral de pobreza extrema: 1,90 USD

753 mill.
311 mill.
319 mill.
94 mill.
29 mill.



Los 20 países con mayor cantidad de población desplazada, 2017

- Personas refugiadas (incluye situaciones similares al refugio)
- Personas desplazadas internamente
- Solicitantes de asilo

Fuente: *Development Initiatives* elaborado con datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA) y datos del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC).

Nota: Los 20 países han sido seleccionados atendiendo al número de personas desplazadas en 2017. El término "personas desplazadas" incluye a las personas refugiadas o en situaciones similares a las del refugio, a los desplazados internos y a los solicitantes de asilo. La cifra de desplazados internos incluye el total a finales de 2017 como reporta el IDMC. Los datos se presentan según las definiciones de país o territorio de asilo de ACNUR. Según los datos proporcionados por UNRWA, las personas refugiadas registradas se incluyen como personas refugiadas cuando están en Jordania, Líbano y Siria, y como personas desplazadas internas cuando están en los Territorios Palestinos.

País	Año	Total
Siria	2017	7,4
	2016	6,9
Colombia	2017	6,5
	2016	7,2
R. D. Congo	2017	5,0
	2016	2,7
Turquía	2017	4,9
	2016	4,2
Sudán	2017	3,0
	2016	3,7
Irak	2017	2,9
	2016	3,3
Jordania	2017	2,9
	2016	2,9
Yemen	2017	2,3
	2016	2,3
T. Palestinos	2017	2,2
	2016	2,2
Sudán del Sur	2017	2,2
	2016	2,1
Etiopía	2017	2,0
	2016	1,1
Nigeria	2017	1,7
	2016	2,0
Pakistán	2017	1,6
	2016	1,8
Líbano	2017	1,5
	2016	1,5
Uganda	2017	1,4
	2016	1,0
Alemania	2017	1,4
	2016	1,3
Afganistán	2017	1,4
	2016	1,6
Bangladesh	2017	1,4
	2016	0,7
India	2017	1,0
	2016	1,0
EE. UU.	2017	0,9
	2016	0,7

0 1 2 3 4 5 6 7 8

Número de personas desplazadas (en millones)

La mayoría de la financiación humanitaria continúa concentrada en un pequeño subconjunto de países receptores, a pesar del aumento del número total de países receptores[5] (161 en 2017 comparado con 145 en 2016). Los 10 principales destinatarios recibieron el 60% del total de la acción humanitaria destinada a países en 2016, porcentaje similar al de los cuatro años anteriores (gráfico f3).

Siria fue el mayor país receptor de acción humanitaria internacional por quinto año consecutivo, recibiendo 2.600 millones de dólares (un aumento del 23% en comparación con 2015). Por primera vez, Turquía y Grecia figuraron entre los 10 mayores receptores en 2016 debido a los aumentos en ayuda para respaldar la acogida de personas refugiadas y solicitantes de asilo[6], (604 millones de dólares y 505 millones de dólares, respectivamente).

Ver figura 3

Siria fue el mayor país receptor de acción humanitaria internacional por quinto año consecutivo

3
CRISIS FINANCIERA

La acción humanitaria internacional no es el único recurso disponible para responder a las necesidades de las personas afectadas por crisis. Una amplia gama de recursos nacionales e internacionales pueden complementarla y la complementan.

Ver figura 4

Los ingresos de Gobiernos nacionales representaron el 63% de los recursos totales disponibles para los 20 principales receptores de fondos humanitarios en 2016, la misma proporción que en 2015 (gráfico f4).

En 2016, el mayor flujo internacional a estos 20 países fue la deuda comercial a largo plazo (34% de todos los recursos internacionales) seguido de las remesas (23% de los recursos internacionales), mientras que la AOD (excluyendo la acción humanitaria) representó el 19% y la acción humanitaria oficial solo el 4,6%. En comparación con este grupo de los 20 mayores receptores de acción humanitaria, otros países en desarrollo[7], recibieron proporciones significativamente más bajas de AOD no

5
Según se reportó al CAD de la OCDE.
6
2016 es el año más reciente para el cual los datos de los destinatarios están disponibles en la base de datos del CAD de la OCDE.
La metodología utilizada para identificar acción humanitaria canalizada a los destinatarios incluye flujos de acción humanitaria internacional dirigida a países no elegibles para AOD. Para obtener más información, consulte: *Development Initiatives, 2018. Global Humanitarian Assistance Report 2018*, en http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf
7
Los países en desarrollo son clasificados acorde con la clasificación del BM.



Los 10 mayores receptores de acción humanitaria internacional, 2016

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el *Financial Tracking System (FTS)* de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF).

SIRIA
2.579 mill. USD
14%
+23%
+478 mill. USD
Variación 2015–2016

GRECIA
508 mill. USD
2,7%
+505 mill. USD
Variación 2015–2016

LÍBANO
648 mill. USD
3,4%
-20%
-160 mill. USD
Variación 2015–2016

JORDANIA
734 mill. USD
3,9%
-23%
-224 mill. USD
Variación 2015–2016

YEMEN
1.555 mill. USD
8,2%
+3,3%
+50 mill. USD
Variación 2015–2016

ETIOPÍA
855 mill. USD
4,5%
+41%
+251 mill. USD
Variación 2015–2016

TURQUÍA
911 mill. USD
4,8%
+197%
+604 mill. USD
Variación 2015–2016

IRAK
1.416 mill. USD
7,4%
+59%
+525 mill. USD
Variación 2015–2016

T. PALESTINOS
1.146 mill. USD
6,0%
+30%
+263 mill. USD
Variación 2015–2016

SUDÁN DEL SUR
1.085 mill. USD
5,7%
+5,6%
+58 mill. USD
Variación 2015–2016

Grecia
Turquía
Siria
Líbano
Irak
T. Palestinos
Jordania
Yemen
Sudán del Sur
Etiopía



Diversidad de recursos para los 20 principales receptores de acción humanitaria internacional, 2016

Fuente: *Development Iniciatives*, cálculos y datos basados en los datos del CAD de la OCDE, del FTS de OCHA, CERF de la ONU, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y datos de los presupuestos de operaciones de mantenimiento de paz y *"funding snapshots"* de diversos organismos.

Nota: Los ingresos de Gobiernos pueden incluir subvenciones a Turquía y Yemen.

Recursos internacionales
277.000 mill. USD

Ingresos de los Gobiernos
472.000 mill. USD

Deuda a largo plazo (oficial)
4.900 mill. USD /**1,8%**

Mantenimiento de la paz
6.200 mill. USD /**2,2%**

Otros flujos oficiales brutos
9.100 mill. USD /**3,3%**

Acción humanitaria oficial
12.700 mill. USD /**4,6%**

AOD bruta (menos acción humanitaria)
51.400 mill. USD /**19%**

Deuda a largo plazo (comercial)
93.300 mill. USD /**34%**

Remesas
64.800 mill. USD /**23%**

Intervención directa extranjera
1.900 mill. USD /**12%**

Deuda corto plazo
1.300 mill. USD /**0,5%**

Inversiones de cartera netas
1.500 mill. USD /**0,5%**

humanitaria y acción humanitaria oficial (4,4% y 0,2% de los recursos internacionales, respectivamente). Por el contrario, otros países en desarrollo recibieron una mayor proporción de inversión directa extranjera (26% de los recursos internacionales) más grandes en comparación con el grupo de los 20 receptores de acción humanitaria internacional (12%). La acción humanitaria no puede y no debe proporcionar la inversión necesaria para el desarrollo a largo plazo de un país, pero los Estados frágiles dependen cada vez más de ella.

Además, las cifras agregadas ocultan diferencias significativas entre países. Por ejemplo, las remesas a Turquía e Irak representaron solo el 0,3% y el 1,8% de todos los recursos, mientras que las de Pakistán y Nigeria representaron el 26% y el 37% respectivamente.

En 2017, la acción humanitaria internacional alcanzó el nuevo récord de 27.300 millones de dólares (estimación preliminar) después de cinco años de aumento consecutivo, supuso un 3,2% más que en 2016.

Ver figura 5

El crecimiento anual de la acción humanitaria internacional se ha desacelerado desde 2013

Este crecimiento fue impulsado principalmente por un aumento en las contribuciones de donantes privados (9%, 558 millones de dólares); la financiación pública aumentó solo ligeramente (1,4%, 286 millones de dólares).

Sin embargo, la tasa de crecimiento anual de la acción humanitaria internacional se ha desacelerado desde 2013. Esta disminuyó del 20% en 2014 al 15% en 2016, principalmente debido a la reducción del crecimiento de la financiación de los donantes institucionales.

Ver figura 6

Los llamamientos coordinados por la ONU son un indicador de los recursos necesarios para responder a las crisis humanitarias. En 2017, los llamamientos ascendieron a 25.200 millones de dólares, habiendo crecido un 23% con respecto a los 20.500 millones de dólares del año anterior.

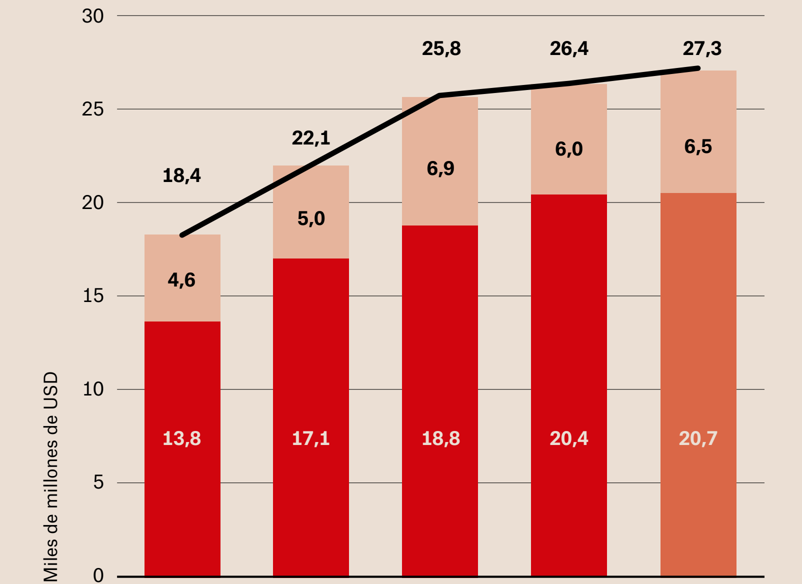
Este aumento en los llamamientos siguió a tres años de fluctuaciones menores y fue impulsado por los grandes aumentos de las crisis en curso en Siria, Yemen, Somalia y Nigeria (supusieron un aumento de 1.900 millones de dólares), y las grandes solicitudes de dos nuevos llamamientos en Etiopía y Pakistán (un total de 1.800 millones de dólares).

La financiación de los llamamientos también aumentó en 2017 a 14.900 millones de dólares, alcanzando los niveles más altos hasta la fecha. Sin embargo, la financiación creció más lentamente que los llamamientos, lo que resultó en el mayor déficit de la historia (10.300 millones de dólares) y una tasa de cobertura media de los llamamientos de solo el 59% –la segunda más baja desde 2008–.



Acción humanitaria internacional, 2013–2017

- Gobiernos e instituciones de la UE
- Privado
- Total



Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos CAD de la OCDE, el FTS de OCHA, el CERF ONU y la base de datos de *Development Iniciatives* para contribuciones privadas.

Nota: La cifras de 2017 son estimaciones preliminares. Los datos son precios constantes de 2016.

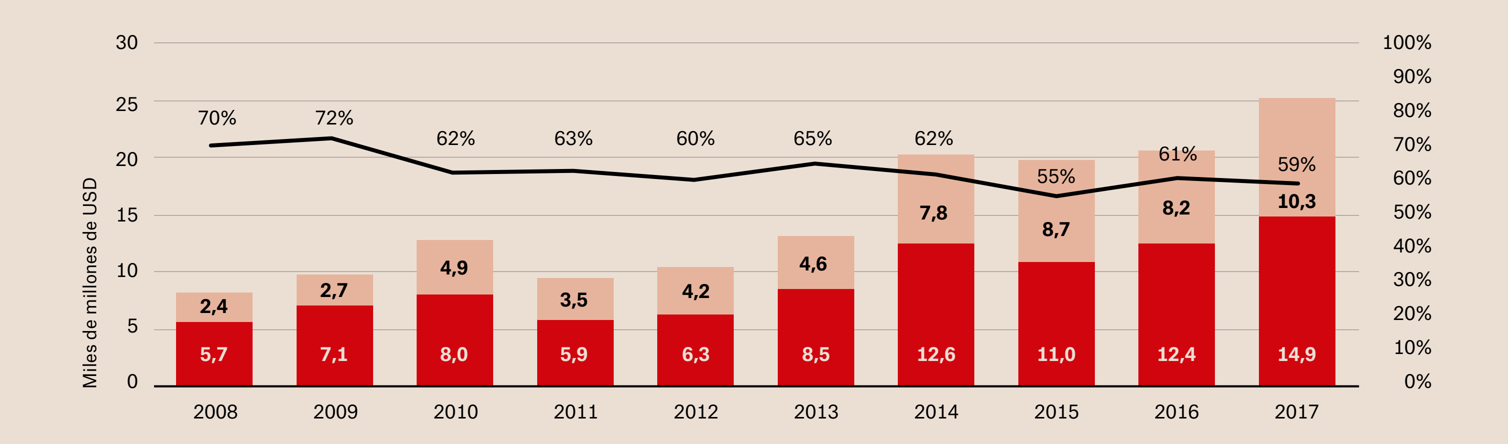
f6

Financiación y necesidades, llamamientos coordinados de la ONU, 2008-2017

- Financiación
- Llamamientos no cubiertos
- % Llamamientos cubiertos

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA y de ACNUR.

Nota: Los datos de 2012 incluyen el Plan de Respuesta Regional de Siria (3RP) supervisado por ACNUR. Los datos de 2015 no incluyen el Plan Regional de Respuesta de Personas Refugiadas y Migrantes de Yemen. Para evitar la doble contabilización de los llamamientos regionales con los llamamientos del país en 2015, el Plan Regional de Respuesta de Refugiados de Burundi no incluye el componente de la República Democrática del Congo, el Plan Regional de Respuesta de Personas Refugiadas de la República Centroafricana solo incluye el componente de la República del Congo, y el Plan Regional de Respuesta de Refugiados de Nigeria no incluye ningún componente del país. Los datos de 2016 y 2017 no incluyen los llamamientos regionales rastreados a través de ACNUR (República Centroafricana y Yemen en 2016; Sudán del Sur y Nigeria en 2016 y 2017). Los datos son a precios corrientes.



4
DONANTES: ¿QUIÉN PROVEE AYUDA?

Veinte Gobiernos donantes, junto con las instituciones de la UE, proporcionaron el 96% de la ayuda humanitaria internacional pública en 2017. El crecimiento de la ayuda humanitaria proporcionada por este grupo de donantes se desaceleró en comparación con años anteriores. En 2017, aumentó tan solo un 1,6%, alcanzando los 19.500 millones de dólares, tras un incremento de un 8% en 2016, un 11% en 2015 y un 24% en 2016.

Dentro de los 20 Gobiernos donantes de mayor relevancia, solo Estados Unidos proporcionó cerca de un tercio de la financiación humanitaria (32% o 6.700 millones de dólares, como se aprecia en el gráfico f7. La mitad de los 20 donantes más importante de 2016 aumentaron su financiación en 2017; proviniendo los mayores aumentos de EE. UU. (5%, 304 millones de dólares), Alemania (11%, 284 millones de dólares) y Canadá (19%, 111 millones de dólares). Estos fueron compensados en gran medida por las reducciones de la financiación de la otra mitad de los 20 donantes más grandes de 2016, cuatro redujeron sus contribuciones en más de un 10%. La mayor caída vino de la mano de los Emiratos Árabes Unidos (EAU), con un 61% (434 millones de dólares).

Ver figura 7

El panorama tradicional de donantes humanitarios es testigo de una expansión de la base de financiación

Los donantes privados proporcionaron aproximadamente un cuarto del total de la acción humanitaria internacional durante los últimos seis años. En 2017, sus contribuciones aumentaron un 8%, alcanzado estimativamente los 6.500 millones de dólares, tras un aumento del 13% el año anterior.

En los últimos cinco años de los que se dispone de datos (2012-2016[8]), las personas individuales proporcionaron el 70% de toda la financiación humanitaria de fuentes privadas (4.100 millones de dólares en 2016). Estas contribuciones son particularmente importantes para las ONG ya que más de la mitad reportó haber recibido el 80% de sus ingresos de personas individuales.

El panorama tradicional de donantes humanitarios es testigo de una expansión de la base de financiación. Cada vez de manera más importante, los bancos multilaterales de desarrollo desempeñan un papel más prominente en la financiación de las crisis al proporcionar una gama creciente de instrumentos para aportar 'capas' de financiación a las diferentes etapas de una crisis. Por ejemplo, la Reposición de IDA18 del BM, que se extiende desde 2017 hasta 2020, establece compromisos financieros de más de 14.000 millones de dólares para abordar el conflicto, la fragilidad y la violencia.

8
Solicitamos directamente información financiera a las agencias humanitarias (incluidas ONG, agencias multilaterales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sobre sus ingresos y gastos para elaborar un conjunto de datos estandarizado. Cuando la recopilación directa de datos no es posible, utilizamos informes anuales públicos y cuentas auditadas. 2016 es el último año para el que hay datos disponibles.



Principales donantes públicos de acción humanitaria, 2017: Gobiernos e instituciones de la UE

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del CAD de la OCDE, el FTS de OCHA y el CERF.

Notas: **1)** EAU: Emiratos Árabes Unidos. **2)** Los datos de 2017 del CAD de la OCDE son preliminares. Las contribuciones de los Estados miembro de la UE incluyen una cantidad imputada de sus gastos. Las instituciones de la UE también se incluyen por separado para comparación y están sombreadas de manera diferente. Turquía está sombreada de manera diferente porque la acción humanitaria que reporta voluntariamente al CAD de la OCDE se compone en gran parte de los gastos para acoger a personas refugiadas sirias en Turquía[1], y por lo tanto no es estrictamente acción humanitaria. Los datos son a precios constantes de 2016.

Turquía 8.070 mill. USD
EE. UU. 6.683 mill. USD
Alemania 2.988 mill. USD
Reino Unido 2.518 mill. USD
Instituciones de la UE 2.247 mill. USD
Japón 843 mill. USD
Suecia 767 mill. USD
Canadá 684 mill. USD
Francia 682 mill. USD
Noruega 653 mill. USD
Países Bajos 569 mill. USD
Dinamarca 503 mill. USD
Italia 469 mill. USD
Suiza 423 mill. USD
Arabia Saudí 385 mill. USD
Bélgica 326 mill. USD
Australia 308 mill. USD
EAU 281 mill. USD
España 223 mill. USD
Irlanda 200 mill. USD

1 En 2017, los datos relativos a financiación humanitaria provistos al CAD-OCDE por Turquía mostraron que el 98% de los fondos se destinó al apoyo de personas refugiadas sirias en Turquía. Las proporciones del gasto humanitario realizado en personas refugiadas sirias en Turquía parecen haberse mantenido constantes. Las cifras no estaban disponibles para 2016, pero en 2015 esta proporción era del 97%.

El BM también estableció una Plataforma de Respuesta a Crisis Global en 2016 para reunir sus herramientas de financiación de crisis. Una de estas es la Facilidad de Financiación Concesional Global (GCFF), creada en respuesta a la crisis de Siria. A fines de 2017, 10 donantes habían comprometido 515 millones de dólares al GCFF para Jordania y Líbano. Cerca de la mitad (47%, 244 millones de dólares) de esta financiación fue aprobada para su implementación a partir del 31 de diciembre de 2017.
La donación de fondos al GCFF se utiliza para impulsar de tres a cuatro veces esa cantidad en préstamos concesionales.

5

EFICACIA, EFICIENCIA Y CALIDAD

Puede haber una larga cadena de transacciones entre los donantes y las organizaciones implementadoras; la financiación a menudo pasa por uno o más niveles de beneficiarios antes de llegar a las personas afectadas por las crisis.

La financiación a menudo pasa por uno o más niveles de beneficiarios antes de llegar a las personas afectadas por las crisis

En 2016, las tres quintas partes de las contribuciones gubernamentales se canalizaron a través de organizaciones multilaterales, principalmente agencias de Naciones Unidas, en primera instancia (gráfico f8). Esto aplica en particular a los Estados miembro del CAD de la OCDE, que en 2016 canalizaron el 63% (12.000 millones de dólares) de sus fondos destinados a acción humanitaria a través de organismos multilaterales, en comparación con el 25% (360 millones de dólares) dirigida a otros donantes gubernamentales.

Los siguientes receptores de primer nivel más grandes fueron las ONG, recibiendo el 35% de las contribuciones de los donantes (9.200 millones de dólares). Los donantes privados canalizaron la mayoría de sus fondos (87%, 5.500 millones de dólares) a través de ONG.

Ver figuras 8 y 9

Uno de los compromisos del *Grand Bargain* establece específicamente "una meta global agregada de al menos el 25% de la financiación humanitaria internacional destinada a actores de respuesta locales y nacionales lo más directamente posible" para 2020[9], ya que estos actores están totalmente familiarizados con el contexto local y por lo tanto, a menudo se encuentran en la mejor posición para responder a una crisis.

9
Signatarios del *Grand Bargain, 2016. El Grand Bargain:* un compromiso compartido para servir mejor a las personas necesitadas.
Disponible en: https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861



Canales de financiación de la acción humanitaria, 2016

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA, CERF y de la base de datos de *Development Initiatives* para contribuciones privadas voluntarias.

Notas: **1)** CRMLR: Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. **2)** Para los datos relativos a receptores de primer nivel de los Gobiernos donantes y de las instituciones de la UE se han utilizado datos del CRS del CAD-OCDE, del CERF ONU y del FTS de OCHA ONU. Las gráficas en nuestro cálculo del total de acción humanitaria de los donantes del CAD-OCDE provienen de los datos del CAD-OCDE (tabla 1.2ª) y "Miembros", por lo que los totales, pueden no coincidir. "Sector Público" hace referencia tanto a las definiciones de la OCDE como a los fondos reportados al FTS. En los códigos CRS del CAD-OCDE "otros", "a ser definidos" y "alianzas público-privadas" son incluidos en "otros". El gráfico de financiación privada se ha realizado a partir de la base de datos de *Development Initiatives* sobre contribuciones privadas voluntarias. Este gráfico no puede ser comparada con el gráfico f9, que utiliza datos del FTS de OCHA ONU solamente. Los datos son a precios constantes de 2016.

Acción humanitaria internacional total: 26.400 millones de USD



Financiación directa a actores locales y nacionales reportada al FTS de OCHA-ONU, 2017

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Notas: **1)** CRMLR: Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. **2)** Los actores gubernamentales en Bahamas y Grecia se cuentan como respuesta nacional ya que recibieron ayuda humanitaria en 2017. Están incluidas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que recibieron ayuda humanitaria internacional para responder a crisis internas.

En 2017, según los datos del FTS de OCHA, la proporción del total de acción humanitaria internacional proporcionada directamente a actores de respuesta locales y nacionales aumentó hasta alcanzar el 2,9% (603 millones de dólares), en 2016 el porcentaje fue del 2,0% (458 millones de dólares, ver gráfico f9). La mayoría de los fondos dirigidos de manera directa a actores de respuesta locales y nacionales continúan dirigiéndose a Gobiernos nacionales (2,5% del total de la acción humanitaria internacional, 509 millones de dólares). Las ONG locales y nacionales recibieron el 0,4% (85 millones de dólares) del total de la acción humanitaria internacional directa en 2017, lo que supone un aumento de 6 millones de dólares, en comparación con 2016.

En cuanto a receptores de segundo nivel, el 2,4% (138 millones de dólares) de todos los fondos que fueron transferidos mediante un intermediario se destinó a actores de respuesta locales y nacionales, frente al 1,7% (77 millones de dólares) de 2016. La mayoría de estos (90%, 122 millones de dólares) se destinaron a ONG locales y nacionales, mientras que el resto (15 millones de dólares) se destinó a sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Las ONG locales y nacionales recibieron el 0,4% de la AH internacional directa en 2017

Otro compromiso del *Grand Bargain* fue la mayor provisión de fondos no finalistas *(unearmarked)*, para proporcionar más flexibilidad en la respuesta humanitaria a las crisis. Los signatarios se comprometieron a "alcanzar un objetivo global del 30% de contribuciones no finalista o 'ligeramente finalistas' *(softly earmarked)* para 2020"[10]. Sin embargo, como proporción de sus ingresos totales, la financiación humanitaria no finalista destinada a nueve agencias de la ONU[11] disminuyó del 22% al 18% en los últimos cinco años (2013-2017) (gráfico f10). Por lo tanto, los aumentos en la financiación total entre 2013 y 2017 se debieron principalmente a un aumento de la financiación finalista (4.700 millones de dólares o 64%).

Ver figura 10

Otro compromiso del *Grand Bargain*, la provisión de mayores niveles de financiación plurianual tuvo como objetivo aumentar la flexibilidad y en general la calidad de la financiación humanitaria. La financiación flexible permite a las agencias reaccionar de manera rápida y adecuada a las condiciones cambiantes y tener un enfoque de largo plazo en las crisis prolongadas.

10 *Ibidem.*

11 Los fondos "finalistas" comprenden todos los fondos no básicos ("otros") dirigidos a organismos multilaterales. Puede incluir contribuciones ligeramente finalistas, ya sea geográfica o sectorialmente. Nuestro cálculo de asignación a nueve agencias de la ONU –FAO, OIM, UNICEF, PNUD, ACNUR, OCHA, UNRWA, PMA y OMS– se basa principalmente en los datos que nos proporciona directamente cada organismo, basados en sus informes internos.

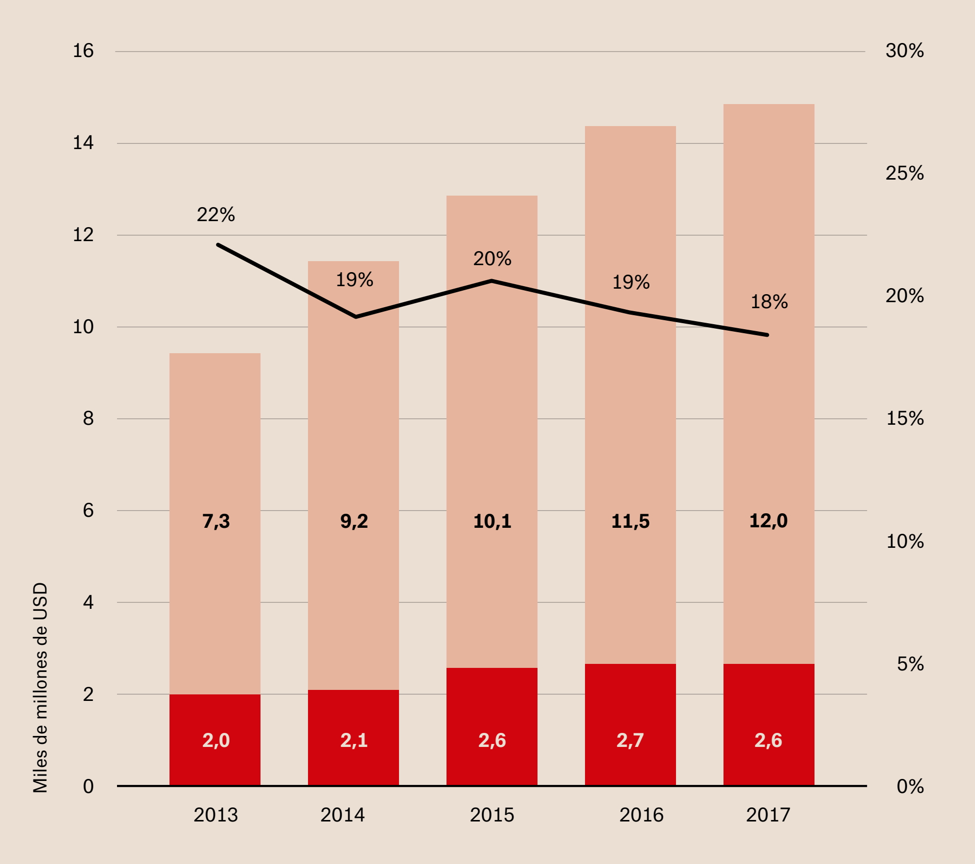


Fondos finalistas y no finalistas: acción humanitaria internacional y contribuciones relacionadas con la acción humanitaria

Fuente: *Development Iniciatives*, basado en datos proporcionados bilateralmente por agencias de la ONU.

Nota: Los cálculos comprenden contribuciones humanitarias finalistas y no finalistas provistas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ACNUR, UNICEF, OCHA, UNRWA, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los datos de 2017 para todas las agencias son preliminares y pueden ser revisados. Los datos utilizados en este análisis difieren de los datos utilizados en el gráfico f8. Los datos de la OMS en 2013 se analizaron como totalmente finalistas ya que no se dispone de un desglose de los fondos finalistas y no finalistas para esos años. Los datos del PNUD no se incluyen para 2013. Los datos son a precios constantes de 2016.

Financiación no asignada
Financiación asignada
Financiación no asignada como % del total



En la actualidad no se dispone de datos completos sobre financiación plurianual, pero una revisión de los llamamientos coordinados de la ONU ofrece una ventana a la planificación plurianual. Entre 2013 y 2015, el número de llamamientos plurianuales aumentó de tres a 14 y su porcentaje respecto del total de los llamamientos de la ONU se incrementó del 17% al 45% (gráfico f11). Los llamamientos plurianuales son cada vez más concentrados; mientras que el número de llamamientos se redujo de 14 en 2015 a 8 en 2017, el porcentaje de cobertura del total dentro de esos llamamientos disminuyó solo ligeramente, del 45% al 43%.

Ver figura 11

Por último, el compromiso de *cash* del *Grand Bargain* pretende un incremento en el uso de las transferencias en efectivo (CTP), para facilitar una mayor capacidad de decisión de las poblaciones afectadas y fortalecer los mercados locales. De acuerdo con *The State of the World´s Cash Report*[12], se proporcionó una ayuda humanitaria estimada de 2.800 millones de dólares en 2016 en forma de efectivo y cupones, lo que supuso un aumento del 40% con respecto a la estimación de 2015 (2.000 millones de dólares).

Es necesario un mayor nivel de detalle de los datos para proporcionar información sobre los compromisos del *Grand Bargain*

Ver figura 12

La notificación de los datos de PTE ha mejorado recientemente en el Financial Tracking System (FTS OCHA). Tomando a Somalia como estudio de caso (gráfico f12), se puede identificar que hasta un 17% del total de la ayuda humanitaria internacional a Somalia contiene un elemento de PTE. Los informes del FTS y la existencia de palabras clave en las descripciones de los proyectos mostraron que el 11% de los flujos de 2017 parecía total o mayoritariamente basado en efectivo, con un 6% adicional que incluye efectivo entre otras modalidades.

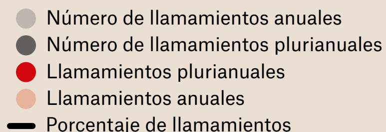
Más allá de informar sobre los PTE, el FTS de OCHA también desarrolló sus funcionalidades para capas intermedias en la cadena de financiación, así como también lo hizo con la financiación plurianual. Todavía existe la necesidad de un mayor nivel de detalle de los datos aportados para proporcionar más información sobre los compromisos del *Grand Bargain* y más allá. También se necesita un mayor avance en la presentación de informes para lograr el compromiso del *Grand Bargain* de una mayor transparencia a través de la publicación de "datos de alta calidad, oportunos, transparentes, armonizados y abiertos".[13]

12
Cash Learning Partnership and Accenture Development Partnerships, 2018. *The State of the World's Cash Report.* Disponible en: http://www.cashlearning.org/downloads/calp-sowc-report-web.pdf. Su metodología se basa en la investigación realizada por *Development Initiatives* en 2016 para *Overseas Development Institute (ODI)*), 2016. Recuento de efectivo: Seguimiento del gasto humanitario en la programación basada en efectivo. Disponible en: https://www.odi.org/publications/%2010716-counting-cash-tracking-humanitarian-expenditure-cash-based-programming.

13
Signatarios del *Grand Bargain*, 2016. Disponible en: www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861

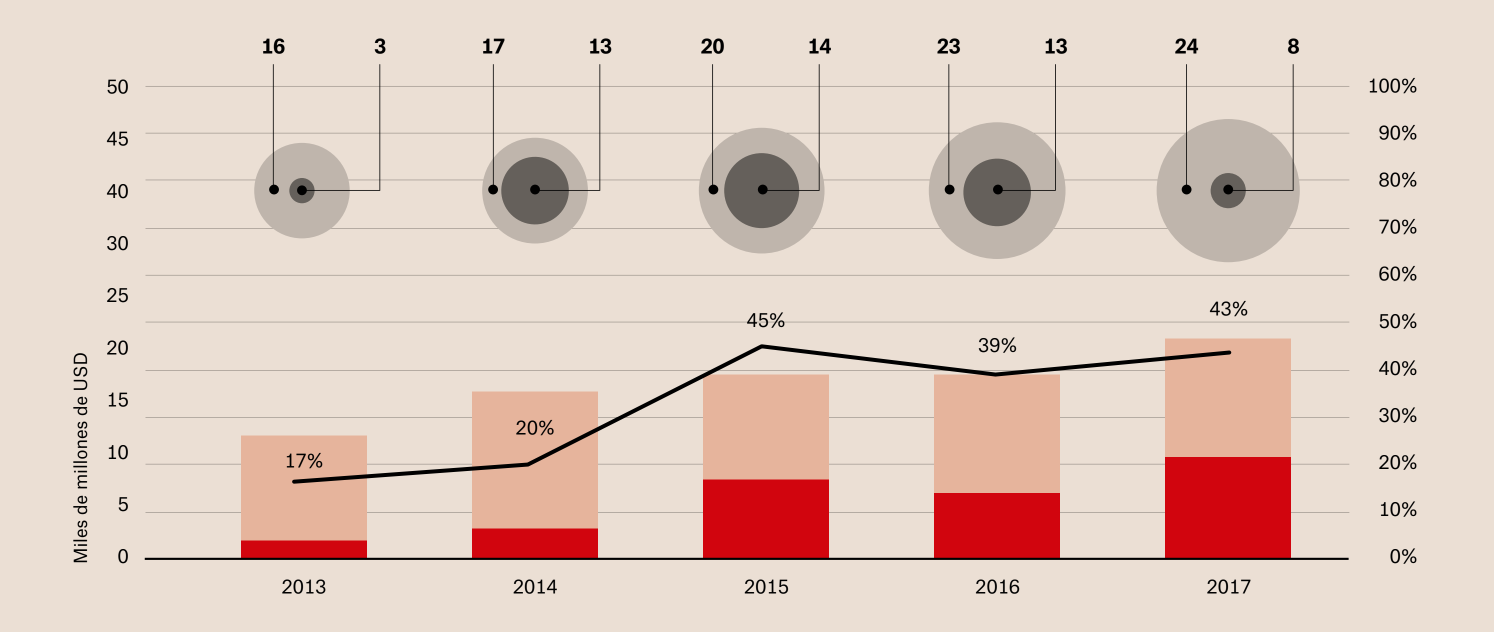


Número de llamamientos anuales y plurianuales, 2013–2017



Fuente: FTS de OCHA-ONU y documentos de llamamientos.

Nota: Los datos son a precios corrientes.

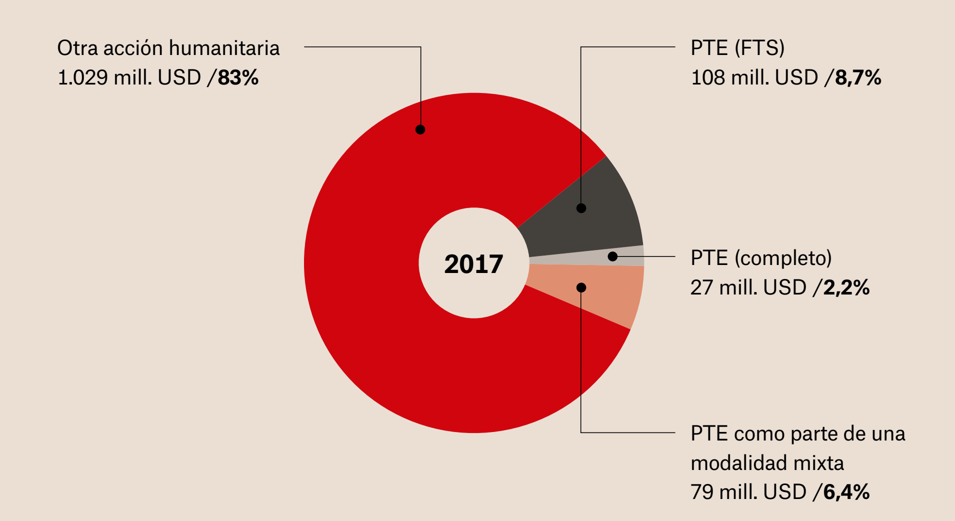




Programas de transferencias de efectivo en Somalia, según lo informado al FTS de OCHA ONU, 2017

Fuente: *Development Iniciatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA.

Notas: **1)** CTP: Programas de transferencias de efectivo. **2)** PTE (FTS) incluye todos los flujos de 2017 a Somalia que han sido reportados como PTE como modalidad de financiación al FTS de OCHA ONU. Las otras categorías de PTE que se muestran en el gráfico son flujos adicionales identificados mediante una búsqueda de palabras y análisis de otros flujos. Los datos son a precios corrientes.



6
CONCLUSIÓN

Con la creciente cantidad de personas en situación de necesidad en todo el mundo y con más personas que viven en contextos de crisis complejas, el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el panorama actual de financiación sigue siendo tan crítico como siempre, al igual que el desafío de diversificar la base de financiación para atraer recursos adicionales. A pesar de ciertos movimientos positivos en algunos temas, los compromisos del *Grand Bargain* relacionados con la asignación de recursos siguen siendo en gran medida "trabajo en progreso", mientras el tiempo para alcanzar los objetivos para el año 2020 se agota. Las nuevas iniciativas de financiación son bienvenidas, pero aún no ha sido probada su capacidad de impacto y adaptabilidad antes de contribuir al desafío de complementar la necesaria acción humanitaria con las inversiones de desarrollo a largo plazo que se requieren para reducir y resolver las crisis mundiales.

Los compromisos del *Grand Bargain* sobre asignación de recursos siguen siendo en gran medida "trabajo en progreso"



CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2017-2018: Y SIN EMBARGO, SE MUEVE

Elaborado por

Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH, y **Alicia Daza Pérez**, investigadora del IECAH

Todos los datos de este capítulo aportados por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) son provisionales.

FOTO:

Campamento de Jabalia para personas refugiadas, en el norte de Gaza, cerca del paso de Erez (frontera con Israel). Puede observarse el daño provocado a las infraestructuras por la última invasión del ejército de Israel en 2014. La fotografía fue tomada en abril de 2018, durante la represión de la conmemoración de la Nakba palestina en la Franja de Gaza.

1 INTRODUCCIÓN

Durante el año 2017 comenzó a iniciarse un cierto proceso de recuperación en las cifras de acción humanitaria en nuestro país que, sin embargo, aun distan mucho de las que se alcanzaron hace una década. El contexto de inestabilidad política ha sido poco propicio para la recuperación de las cuestiones internacionales, y la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria han seguido siendo bastante marginales dentro de las preocupaciones de la clase política y de la ciudadanía en general. El proceso de debate de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (PGE 2018) motivó ciertas iniciativas de las ONG y de nuestro Instituto para lograr el aumento de ciertas partidas presupuestarias dedicadas a estas tareas que, finalmente, no se consiguió. El inicio de la puesta en marcha del V Plan Director de la Cooperación Española y el agravamiento de numerosas crisis internacionales parecía ser una buena oportunidad para este propósito, pero el hecho de que la tramitación de los PGE 2018 tuviera un calendario extraordinario, complicado posteriormente aún más por el cambio de gobierno en junio de 2018, han imposibilitado un mayor compromiso de la Administración General del Estado sobre estos temas[1].

En ese contexto de parálisis presupuestaria que analizaremos en detalle, se han producido ciertos avances en materia de planificación (Estrategias de Acción Humanitaria de la Generalitat Valenciana o el País Vasco, o inicio del proceso de la Estrategia de AH de la Cooperación Española), de aumento de la capacidad de respuesta con los avances en los equipos START, de mejora de la coordinación mediante el Convenio firmado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 10 comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con el fin de promover una actuación conjunta en materia humanitaria y en materia de diplomacia humanitaria con diversas iniciativas. Algo se mueve, para bien, en la acción humanitaria española y por eso titulamos así este capítulo de carácter básicamente informativo de lo que han sido estos dos años de la acción humanitaria española.

1
En la página web de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGD) pueden verse algunos documentos al respecto. *Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE). Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2018.* Ver https://coordinadoraongd.org/.

2
PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 2017-2018

2.1 Procesos de evaluación y programación

Durante los años 2017 y 2018, se han producido dos hechos significativos en los procesos de análisis y programación de la política de acción humanitaria española: la **Evaluación de su Estrategia de Acción Humanitaria de 2007,** que había sido implementada durante un periodo de 10 años, y el inicio del proceso de elaboración de una **nueva Estrategia de Acción Humanitaria** para el futuro. Es de destacar que el sector humanitario es el primero que ha seguido este ciclo de planificación que, desde una perspectiva formal, parece razonable.

Respecto a la evaluación, tras un amplio proceso de recogida de información, análisis y contraste de datos, los resultados de la evaluación se publicaron y presentaron en un acto público abierto.

Se ha publicado la evaluación de la EAH de 2007 y se ha iniciado el proceso de elaboración de una nueva EAH

Principales **conclusiones** de la evaluación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española de 2007:

1 La evolución de la dotación de recursos ha afectado al cumplimiento de los objetivos y a la configuración de la AH.
2 Los instrumentos y procedimientos utilizados durante el periodo han mejorado la capacidad de actuación en AH, así como su eficiencia, eficacia y predictibilidad.
3 Dentro de la AECID, la OAH es esencial para fortalecer la gestión, la proyección, la coordinación y la coherencia de la AH española.
4 En materia de recursos humanos, la OAH ha avanzado en la dotación y formación, pero sigue habiendo margen de mejora en otros ámbitos de AECID y DGPOLDES.
5 A pesar de los esfuerzos realizados con la planificación estratégica se ha detectado una falta de soporte de los sistemas de seguimiento y de evaluación que podría estar disminuyendo las posibilidades de aprendizaje.
6 Existe un nivel relevante de relación y coordinación entre los actores en materia de AH, pero una gran parte no está institucionalizada.
7 A pesar de que se reconoce internacionalmente el papel de España en la diplomacia humanitaria, sigue siendo necesario mejorar la influencia española en los organismos multilaterales.
8 La incorporación y formación de personal experto en terreno, integrado en las OTC y embajadas es un logro destacable para la inserción de la ayuda humanitaria en el conjunto de la cooperación española. Sin embargo, hay todavía espacio de mejora en la sinergia entre ambos aspectos de la cooperación.
9 Las prioridades transversales se han ido incorporando en la formulación y la ejecución de las intervenciones, siendo mayor la incorporación del enfoque de género, en los análisis de necesidades y en el diseño, y menos, de la sostenibilidad ambiental, de los derechos humanos y de la diversidad cultural. Hay importantes limitaciones en materia de seguimiento y evaluación.
10 Los objetivos del *Grand Bargain* existen ya en la cooperación española, siendo una tendencia incipiente.

A dichas conclusiones siguieron una serie de recomendaciones, entre las que destacamos[2]:

— Realizar un plan estratégico con un horizonte y vigencia determinados, que incorpore indicadores de cumplimiento.
— Valorar la puesta en marcha de órganos o mecanismos estables y operativos de coordinación en la Administración General del Estado, como una Comisión de Acción Humanitaria en la que estén representados los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Interior, y continuar la relación, coordinación y complementariedad con la cooperación descentralizada.
— Mantener la utilización de los procedimientos e instrumentos que están mostrándose eficientes: los incluidos en el Real Decreto 794/2010, los Convenios de Emergencia, Proyectos de acción humanitaria y valorar la mayor utilización de los convenios con ONG.
— Disponer de un sistema de indicadores medibles que permitan comprobar el cumplimiento de la Estrategia durante su aplicación.
— Estudiar la conveniencia de mejorar el sistema de seguimiento y el de alimentación de la información, de Info@OD.
— Revisión de responsabilidades, dotación y organigrama de las áreas más directamente involucradas en la acción humanitaria (OAH, OTC y DGPOLDES).
— Aumentar la frecuencia temporal y amplitud de las evaluaciones de la acción humanitaria española.
— Mantener el proceso realizado en cuanto a la selección y concentración de actores canalizadores calificados, nacional e internacionalmente.
— Valorar la conveniencia de elaborar una estrategia de difusión y comunicación dirigida al gran público.
— Impulsar la integración de las prioridades transversales en el núcleo de la acción humanitaria.

El objetivo es que el documento final de EAH sea claro, conciso y evaluable

Tras la realización de esta evaluación y su presentación pública, la DGPOLDES inició el proceso de elaboración de la futura Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española, cerrando un círculo lógico de planificación.

El proceso de elaboración de la nueva Estrategia comenzó en el segundo trimestre de 2018 y su dinamización fue encargada a nuestro Instituto. En la nota de concepto para enmarcar los talleres participativos se dice:

> "La nueva EAH se concretará con un alcance amplio, siendo el marco estratégico que guiará las actuaciones en materia de acción humanitaria del conjunto de la cooperación española. Durante el proceso de elaboración se realizarán diversos talleres, entrevistas y se utilizarán otras herramientas para garantizar esta participación. Dada la metodología fuertemente participativa con la cual se está elaborando la EAH, se espera un nivel alto de apropiación por parte del sector humanitario español. El objetivo es que el documento final de EAH sea claro, conciso y evaluable. Basado en la experiencia acumulada de la cooperación española y de todos los agentes que la componen".

2
Para más información ver: DGPOLDES (2018), *Evaluación conjunta: Evaluación de la Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española*, Madrid. Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/ o más directamente en https://bit.ly/2zaKHMy.

El cambio de Gobierno y de responsables en materia humanitaria en el MAEUEC ha hecho que se estén redefiniendo los alcances de la nueva Estrategia que debería estar aprobada a principios del año 2019.

2.2 ¿Qué nos dicen las cifras?

2017 es el tercer año consecutivo en que se ha producido un incremento de la AOD neta española. En 2017 esta cifra se ha situado en 2.557,95 millones de euros, un 20,72% más que en 2016 si no tenemos en cuenta la 'AOD inflada' atribuida a operaciones de condonación de deuda durante 2016. Estos datos suponen que el esfuerzo de la cooperación española continúa estando a unos niveles muy bajos. El peso de la AOD respecto a la Renta Nacional Bruta se sitúa en 2017 en el 0,22%, lo que supone un incremento del 0,03% respecto al año anterior. A fecha de hoy, el comprometido 0,7% de los años 90 parece una meta utópica solo presente en el imaginario de algunos/as.

Ver figura 1

El peso de la acción humanitaria en la política de cooperación española es claramente insuficiente

Los datos relativos a la **acción humanitaria española pública durante el año 2017 se han situado en 54,96 millones de euros, suponiendo un incremento del 6,90% respecto a 2016.**
Los bajos niveles en los que se encontraba esta política tras los años de la crisis y el muy lento proceso de crecimiento, que apenas se puede atisbar, muestran que el peso de la acción humanitaria en la política de cooperación española es claramente insuficiente, ya que supone un **2,15% de la AOD neta total,** porcentaje muy lejano a la media de los **países del CAD, situado en el 7-10%.** Tal y como ya concluyó el CAD en su examen de Pares de 2016, cuando la AH española se situaba en el 4% de la AOD, "el presupuesto para la acción humanitaria es innecesariamente bajo, especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a la respuesta humanitaria".

Ver figura 2

En lo referente a los canales de distribución, se ha producido una gran variación. Si bien en la cooperación española tradicionalmente la ayuda canalizada de manera multibilateral había sido mayor que la canalizada de manera bilateral, en el año 2017 se ha producido un punto de inflexión, pasando a suponer la ayuda bilateral el 66,98% del total (36,81 millones).

Ver figura 3

La distribución por sectores de la acción humanitaria española es similar a la de años precedentes. La ayuda de emergencia se ha situado en 45,89 millones de euros (84% respecto del total), la ayuda para la reconstrucción y rehabilitación en 5,07 millones (9% respecto del total, incrementándose en 5 puntos porcentuales respecto a 2016) y la prevención de desastres en 4 millones (7% respecto del total, disminuyéndose en 2 puntos porcentuales respecto a 2016). Estos datos muestran que la acción humanitaria española continúa centrándose intensamente en la respuesta de emergencia, respuesta para la cual no todos los financiadores públicos cuentan con unas herramientas apropiadas.

Ver figura 4

La acción humanitaria española sigue centrándose intensamente en la respuesta de emergencia

La distribución de los fondos analizada por áreas geográficas presenta cambios notables respecto a 2016. De igual manera que en ese año, Oriente Medio ha sido el contexto que ha canalizado una mayor cantidad de fondos, 16.617.270 euros (30,23% de los fondos totales), pero si bien en 2016, el 40% de los fondos destinados a Oriente Medio fueron dirigidos a Siria, durante 2017 este porcentaje ha disminuido hasta alcanzar el 26,73%, lo que ha supuesto una disminución respecto a 2016 de 3,9 millones de euros. A Líbano se han destinado el 29,01% de los fondos (4.820.055 euros) y a Palestina, el 22,01% (3.657.784 euros).

África subsahariana ha sido el segundo contexto al que se ha dedicado una mayor cantidad de fondos 10.240.069 euros (18,63% respecto del total de fondos). En 2016 este lugar lo ocupó América del Sur, que en 2017 pasó a ser el quinto contexto al que más fondos se destinase. Níger y Mali abarcan más del 50% de los fondos totales destinados a esta área geográfica (2,68 y 2,60 millones de euros respectivamente). Anecdótica es la aparición de Burkina Faso o Cabo Verde en este listado, a los que se destinan 1.000 y 1.500 euros respectivamente.

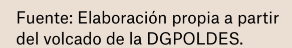
Al Norte de África en 2017 se le han destinado 5.387.918 euros (9,80% respecto a los fondos totales), siendo destinado el 90,72% de estos fondos a la población saharaui, tal y como viene siendo habitual.

América del Norte, Central y Caribe y América del Sur canalizaron 4.273.593 y 4.194.021 euros respectivamente, siendo Colombia (1,8 millones), Venezuela (1,0 millones), México (0,9 millones), Haití (0,8 millones) y Honduras (0,7 millones) los países a los que una mayor cantidad de fondos se ha destinado.

En relación a los fondos destinados a Asia, el único país al que se han destinado una cantidad de recursos considerable ha sido a Filipinas, 2.669.277 euros.

Ver figura 5

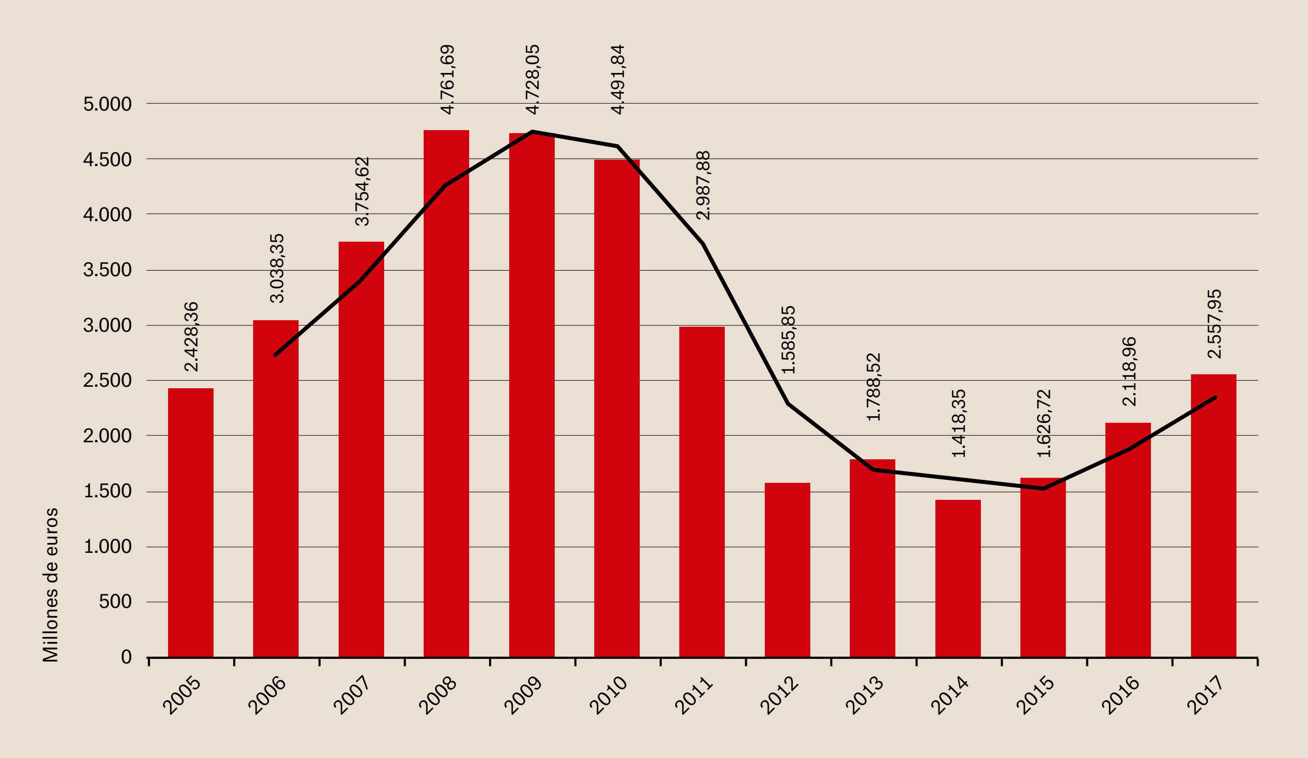




Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

f1

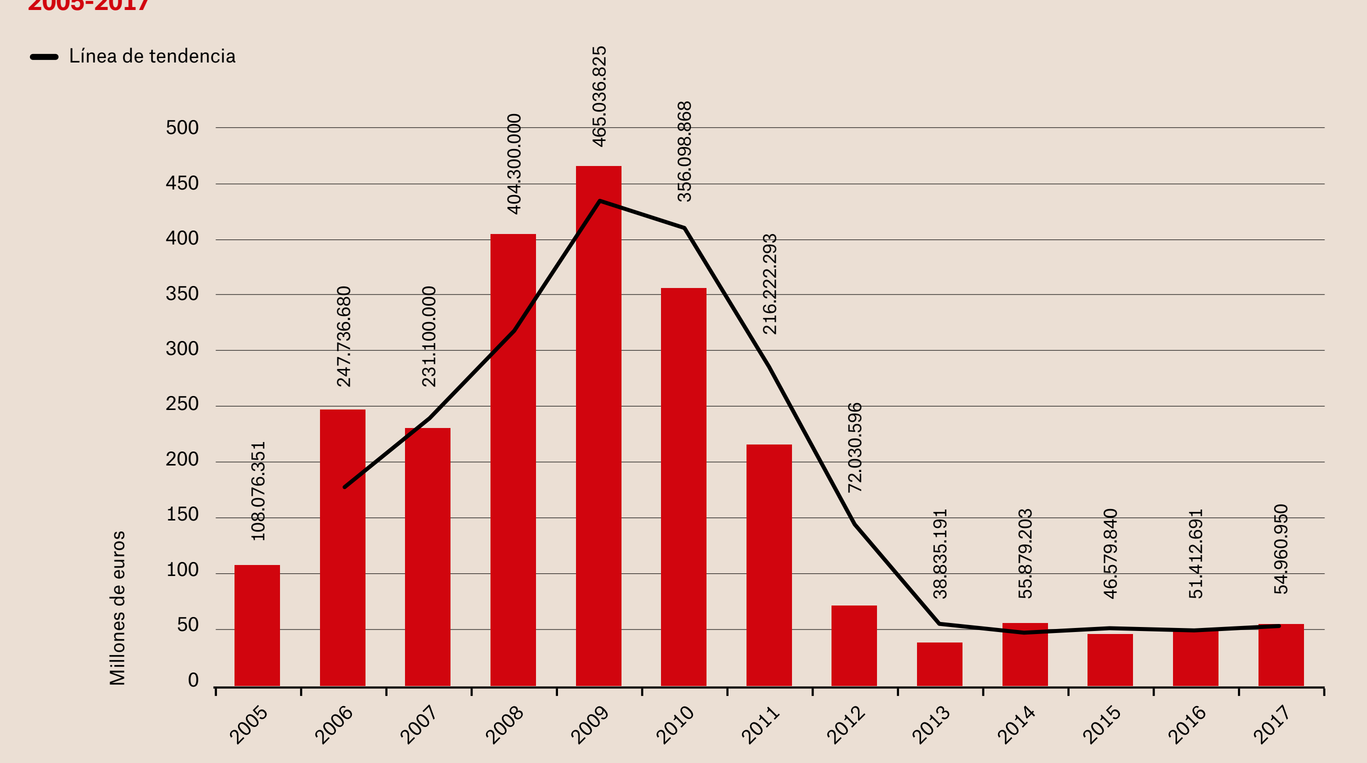
Evolución de la AOD neta española, 2005-2017



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

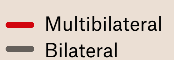
f2

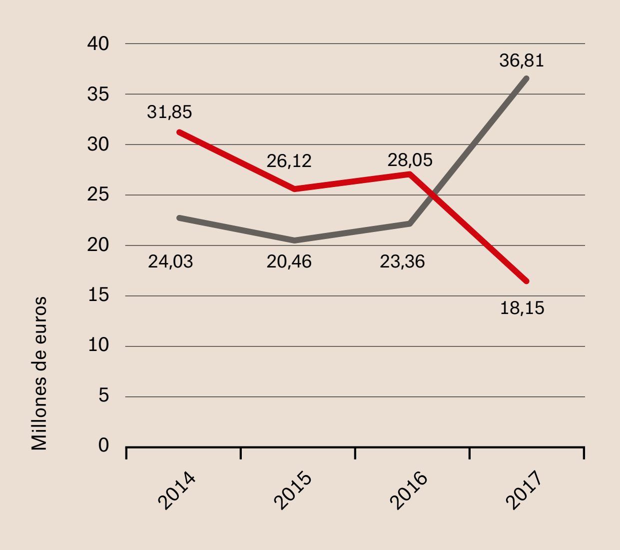
Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2005-2017





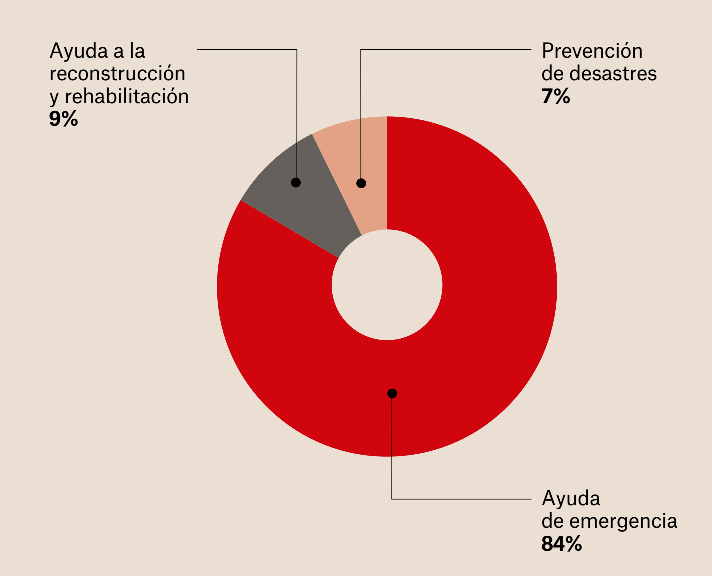
AOD española destinada a AH por canales de distribución, 2014-2017







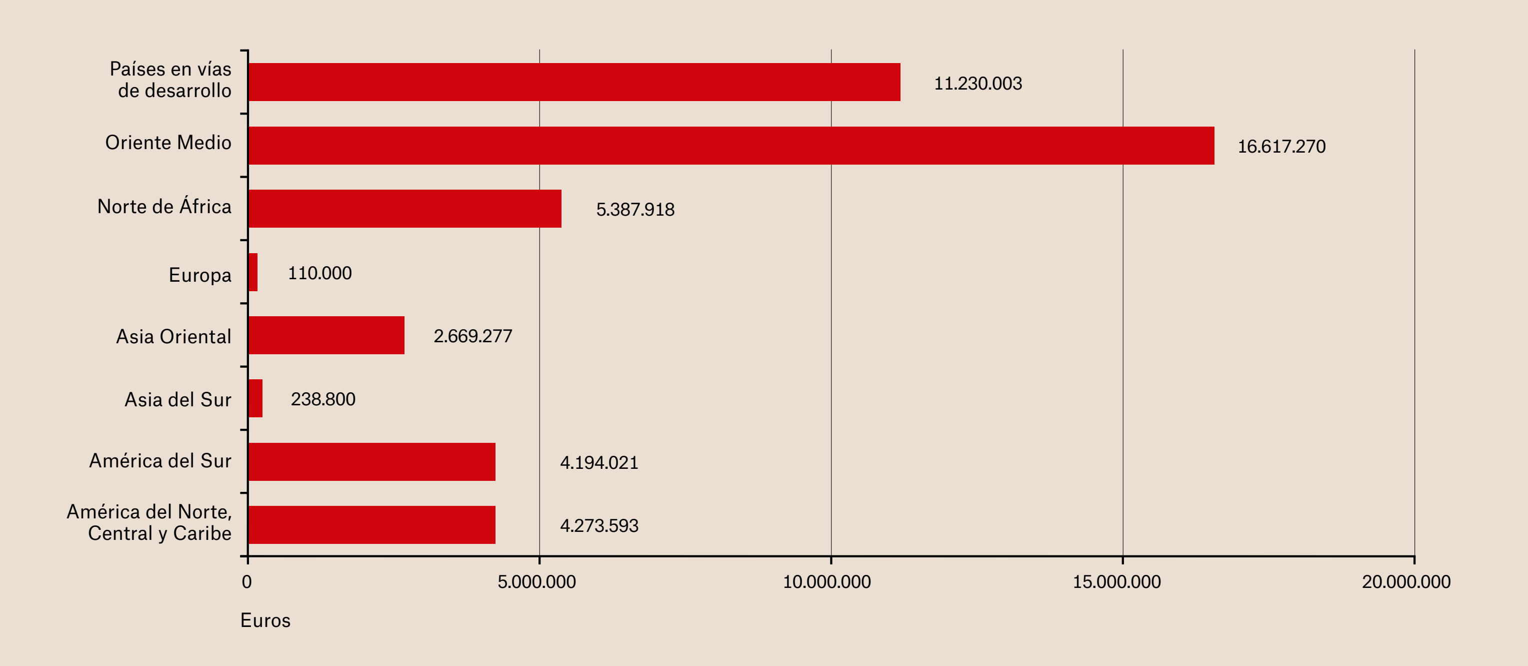
AOD española destinada a AH por sectores CAD, 2017





AOD española destinada a AH por regiones, 2017

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



2.2.1 Distribución por organismos implicados: MAEUEC y MINDEF

Ver figura 6

La Administración pública central española ha aportado durante 2017 un total de 43.287.366 euros (78,76% respecto de los fondos totales). De esta cantidad, 39.859.919 euros han sido gestionados por el actual Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). Los 3,4 millones restantes fueron gestionados por el Ministerio de Defensa (MINDEF) de los cuales 2,9 millones corresponden al gasto proporcional de las unidades de ingenieros/as militares del contingente español en el marco de la misión de Naciones Unidas de reconstrucción en el Líbano (UNIFIL).

La cooperación descentralizada aportó 11.665.767 euros a la cooperación española en materia de AH

2.2.2 Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

Los fondos aportados por la cooperación descentralizada a la cooperación española en materia de acción humanitaria han sido 11.665.767 euros, de los cuales 9,01 millones proceden de la cooperación autonómica y 2,51 de la cooperación local. Estas cifras, si bien son provisionales, muestran una disminución respecto a 2016 del 38%. De no variarse esta cifra de manera significativa en los datos definitivos, la tendencia al alza de la cooperación descentralizada en materia humanitaria que habíamos analizado en el pasado, podría empezar a vislumbrar un cambio de tendencia, si bien, desde el Instituto no creemos que esa tendencia de caída vaya a consolidarse al haber mostrado la cooperación descentralizada en los últimos años claras muestras de interés por esta política.

El País Vasco continúa siendo la comunidad autónoma que muestra una clara apuesta por la AH, a la cual ha destinado 3,42 millones de euros. La segunda comunidad que más fondos ha aportado ha sido Andalucía, seguida de Extremadura (980.000 y 860.000 millones de euros, respectivamente).

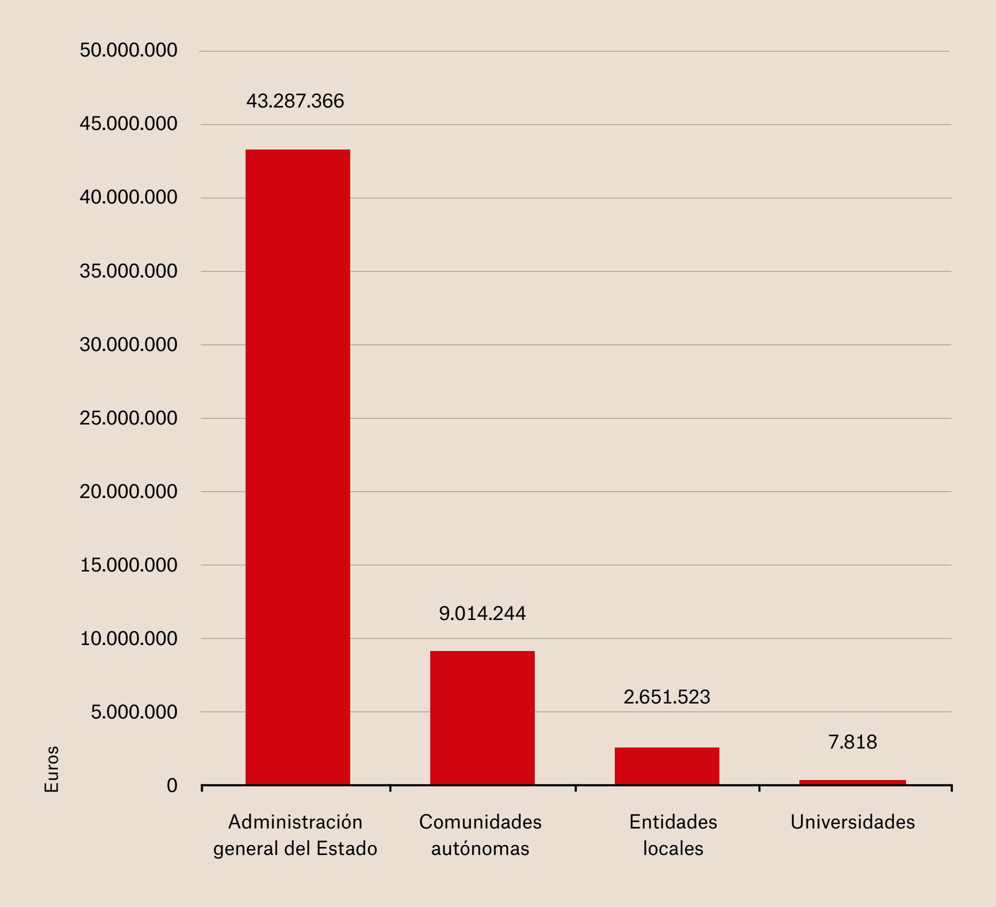
En relación a las entidades locales, resaltan los fondos destinados a AH por el Ayuntamiento de Madrid: 2,11 millones de euros.

Las universidades tienen un papel aún más residual que en 2016, suponiendo un 0,01% del total de los fondos. El papel de este agente podría ser mayor, si bien no en materia de financiación, sí en generación de conocimiento.



Desembolsos destinados a AH por agentes y vías de canalización, 2017

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.



3

LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2017 Y 2018

3.1 Introducción

Dedicamos una sección a la acción humanitaria llevada a cabo desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), poniendo énfasis en su principal órgano gestor, la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) dada su importancia. Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y presentan algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que como citábamos al inicio del artículo, son provisionales.

3.2 Procesos de planificación y coordinación

La OAH ha continuado dando pasos en aras de mejorar la calidad de la AH española

La AECID y en particular la OAH ha continuado dando pasos en aras de mejorar la calidad de la acción humanitaria española a través de algunos procesos entre los que destacamos los dos siguientes:

— Durante 2018 se han elaborado una serie de Estrategias humanitarias de contexto en las que se realiza un análisis de contexto. En este se presentan las principales necesidades humanitarias y la respuesta existente a nivel internacional, los objetivos estratégicos de la AECID en cada uno de esos contextos, los países en los que se va a focalizar su atención, los sectores prioritarios de actuación y los socios principales a través de los cuales la AECID canalizará su respuesta.

Área geográfica	Documento de planificación bianual
América Latina y Caribe	Estrategia Humanitaria de contexto América Latina y Caribe 2018-2019
África subsahariana	Estrategia Humanitaria de contexto Sahel y Lago Chad 2018-2019
Norte de África y Oriente Próximo	Estrategia Humanitaria de contexto Campamentos de Refugiados Saharauis 2018-2019
	Estrategia Humanitaria de contexto Palestina 2018-2019
	Estrategia Humanitaria de contexto Siria e Irak 2018-2019

Dicha herramienta de planificación está demostrando ser un instrumento positivo, claro y concreto que establece unas bases claras en aquellos contextos en los que se va a concentrar el mayor esfuerzo de la acción humanitaria de la AECID.

— Durante este periodo, la AECID ha hecho un esfuerzo en materia de coordinación de la cooperación autonómica y ha logrado que se renovase el Convenio de colaboración con las comunidades autónomas (CC. AA.) en materia de AH. Si bien ya hacíamos mención a este Convenio en nuestro informe anterior, este año queremos darle una importancia más relevante ya que de cuatro CC. AA. que lo habían firmado previamente, en la actualidad han pasado a ser 10: Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias, Baleares, Madrid y Castilla y León, junto con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en calidad de observadora. Este convenio tiene por objetivo mejorar la coordinación de la ayuda, la consecución de mayor impacto y resultados cuantitativos y cualitativos, así como la mejora del seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias llevadas a cabo en materia de prevención, emergencia, atención a crisis crónicas, rehabilitación y recuperación temprana y protección en favor de las víctimas. La duración del Convenio es de cuatro años y cada comunidad autónoma firmante tiene la obligación de aportar un mínimo de 50.000 euros de manera anual, la AECID un millón de euros. Es previsible que algunas CC. AA. se sumen a la presente iniciativa en 2018/2019.

El equipo Chalecos Rojos o START ha sido verificado por la OMS en 2018

3.3 Breve balance del trabajo de la OAH

La OAH, además de impulsar los procesos anteriores, ha dado una serie de pasos, a destacar:

— El hecho de que en 2017 por primera vez se lanzase una convocatoria de acción humanitaria para ONG españolas en concurrencia competitiva, que también se lanzó durante 2018.
— Con motivo de la crisis de personas refugiadas en Irak y Siria, se resolvió una convocatoria exprés en concurrencia competitiva en junio destinada a ONG españolas.
— Durante 2017 se continuó trabajando en el proceso de verificación por parte de la Organización Mundial de la Salud del equipo médico español (conocido como Chalecos Rojos o START), que fue finalmente verificado en 2018.
— Se ha aprobado el primer proyecto español de cooperación delegada de la UE en AH: la segunda fase de la Alianza Shire, un partenariado público privado en materia de energía en campamentos de personas refugiadas eritreas en Etiopía.

En el marco de la diplomacia humanitaria, en el cual España juega cada vez un papel más relevante, es destacable:

— Tras cinco años de ausencia, la AECID volvió al grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja.
— En 2017, España recibió tres visitas de gran importancia: el comisario europeo de Ayuda Humanitaria, Christos Stylianides; el presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Peter Maurer; y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Filippo Grandi.
— En 2018, ha entrado en la troika del Grupo de Donantes de OCHA que pasará a presidir en el año 2019.

3.4 La AECID en cifras

Durante el año 2017, el **presupuesto total ejecutado por la AECID en materia de acción humanitaria** ha sido de **40.095.311,37 euros,** lo que supone un incremento del 15,70% respecto al año anterior. De ese presupuesto, la **Oficina de Acción Humanitaria ha gestionado 36,69 millones de euros** (91,5%), porcentaje que en 2016 se situó en el 76,68%. Este incremento muestra que la OAH es de facto el actor público principal en materia de AH en España.

Ver figura 7

Los fondos de AH no canalizados a través de la OAH, han sido gestionados por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera (DCMHF) a través de los convenios de emergencia y de la convocatoria de proyectos de ONG. Esta cifra asciende a 3,4 millones, lo que supone un 8,5% respecto del total del presupuesto gestionado por la AECID. El incremento del peso de la OAH ha ido en detrimento del de la DCMHF que ha visto disminuir su presupuesto respecto a 2016 en 4,68 millones de euros (57,92%).

El presupuesto total ejecutado por la AECID en acción humanitaria ha sido de 40.095.311,37 euros

Aunque a día de hoy, no se cuenta con datos oficiales, dada la senda de crecimiento anterior, es previsible que el presupuesto de la AECID en 2018 haya incrementado superando los 40 millones de euros, de los cuales, la mayor proporción sin duda está siendo gestionada por la OAH.

3.4.1 Canalización y distribución de fondos

Las agencias de Naciones Unidas, junto con otros organismos internacionales, han sido durante 2017 los principales mecanismos de canalización de los fondos de acción humanitaria (18.672.815 euros), como viene siendo habitual en la cooperación pública española. A pesar de que se ha producido un incremento de los fondos canalizados por estos organismos respecto a 2016 de 785.773 euros, en términos porcentuales han pasado de gestionar el 67,31% en 2016 al 46,57% en 2017. Es destacable que las intervenciones directas por parte de la AECID se han reducido al 0,3% del total de la ayuda con una única intervención en Perú de 150.000 euros.

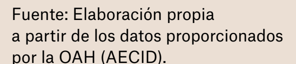
Ver figura 8

De los aportes realizados a Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, los realizados al CERF continúan siendo los que suponen un mayor porcentaje de fondos (7.300.000 euros, 44%), seguido del PMA (4.200.000 euros, 25%) y de ACNUR (3.715.000, 23%).

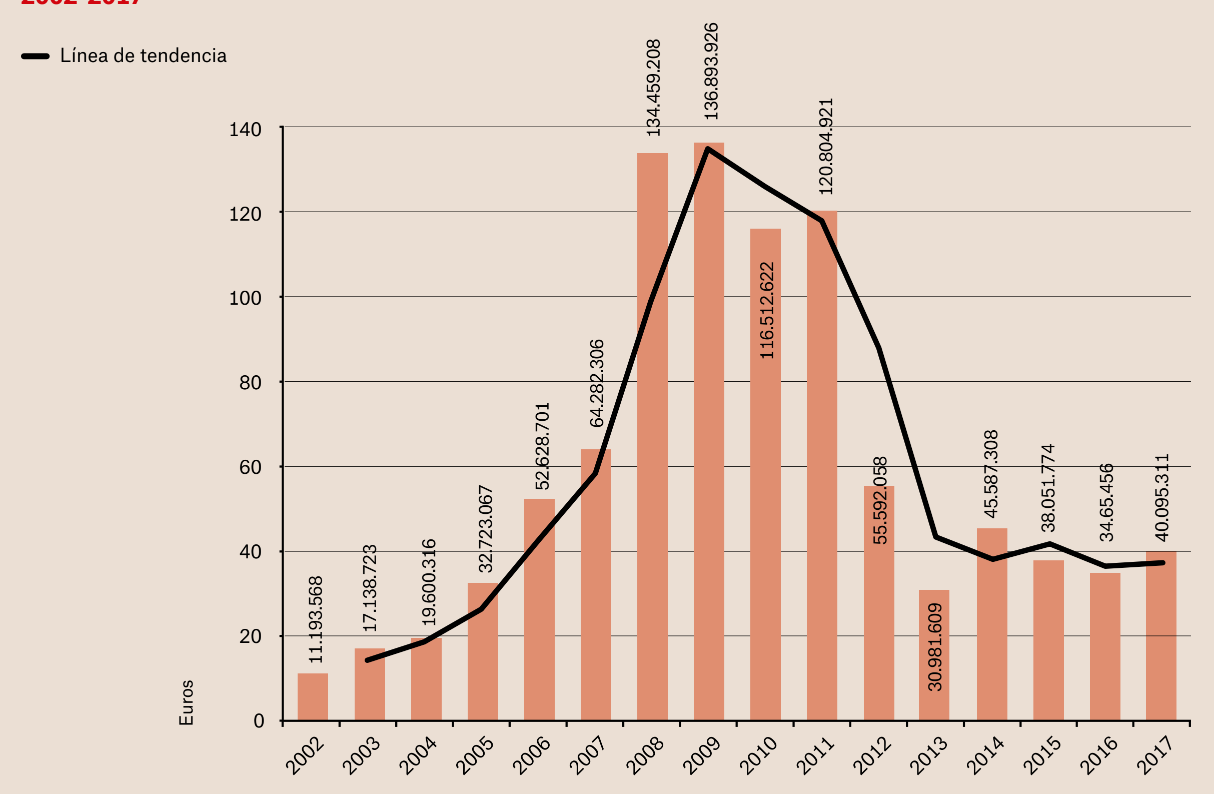
Ver figura 9



Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID, 2002-2017

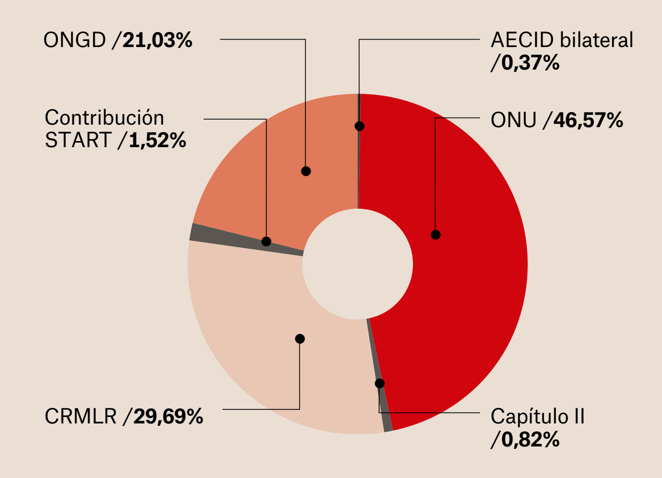


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada, 2017

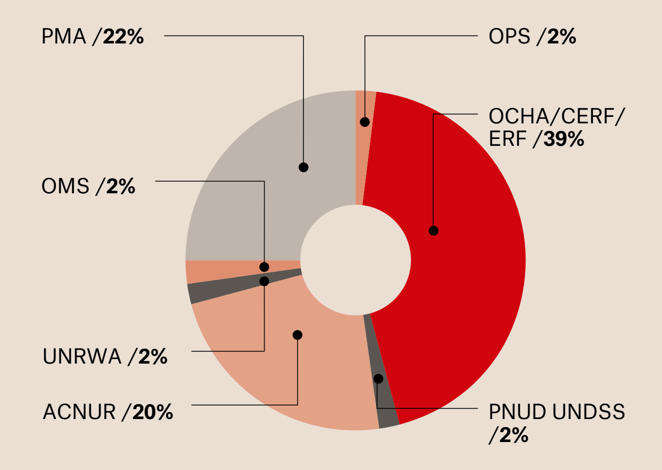


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: CRMLR: Cruz Roja y Media Luna Roja; ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.



Contribuciones a organismos internacionales, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: ACNUR: Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados; CERF: Fondo Central de Respuesta a Emergencias; OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios; OMS: Organización Mundial de la Salud; OPS: Organización Panamericana de la Salud; PMA: Programa Mundial de Alimentos; PNUD UNDSS: Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas; UNRWA: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo.

Se han reforzado las intervenciones en contextos que han tenido especial repercusión en 2017

En grandes cifras, se puede concluir que:

— Se ha cumplido el compromiso fijado para la crisis regional de Siria e Irak en la conferencia de Bruselas de abril 2017 de aportar 8 millones de euros anuales entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo a esta crisis (siendo finalmente la cuantía total ejecutada entre ambos de cerca de 9,2 millones de euros).
— Se ha cumplido lo comprometido por España en la Conferencia de El Cairo de octubre de 2014 de reconstrucción de Gaza de contribuir con 36 millones de euros entre acción humanitaria y desarrollo para toda Palestina en el período 2014-2017.
— Se mantiene la financiación humanitaria en Colombia, en el contexto aún delicado del posacuerdo y el proceso de paz.
— Se han reforzado las intervenciones en contextos que han tenido especial repercusión en 2017 como las cuatro crisis alimentarias o países en riesgo de hambruna (Nigeria, Somalia, Sudán del Sur o Yemen), Filipinas (dada entre otros la situación en Marawi) o Venezuela. También hubo intervenciones en Grecia (con ACNUR ante los efectos de la ola de frío en las personas refugiadas) o Bangladesh (crisis de personas refugiadas rohinyás) y se respondió entre otros a las emergencias de los huracanes Irma y María en el Caribe, al terremoto de México o a las inundaciones en Perú o Sierra Leona.

FOTO:

Joma Samad acude a consulta todas las semanas con su hija Budu para revisar su estado nutricional, en India.

© NIKHIL ROSHAN





CAPÍTULO



LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN CONTEXTOS HUMANITARIOS: UNA LACRA IMPOSTERGABLE

Elaborado por

Atria Mier Hernández, responsable del área de Asistencia Técnica y Evaluación del IECAH, y **Leticia Bendelac Gordon**, investigadora del IUDC-UCM

FOTO:

H. L., de 43 años, fue violada en Salamabila, en Maniema (República Democrática del Congo). En esta zona, cada repunte de los enfrentamientos va acompañado de un pico de agresiones sexuales.

1 INTRODUCCIÓN

En situaciones de conflicto armado y/o emergencias, se suele producir una alteración de los roles de género que hace que las mujeres, además de sus roles tradicionales en el ámbito reproductivo, asuman también actividades y roles propios del ámbito productivo y del comunitario, lo que resulta en una sobrecarga laboral. Pero esta alteración de roles también abre una ventana de oportunidad para un trabajo más profundo en igualdad de género, llevando a cabo un proceso de 'empoderamiento forzado'[1].

De manera general, se ha tendido a estereotipar a las mujeres como víctimas de las nuevas guerras y de las crisis humanitarias, además de víctimas del sistema patriarcal. Con ello, se perpetúa una imagen parcial que obvia el papel activo que juegan las mujeres durante los conflictos armados y las emergencias. Esta simplificación es debida, entre otros motivos, a que nos encontramos ante un modelo social basado en la existencia de lo que Pierre Bourdieu denominó la "dominación masculina"[2], por el cual las mujeres quedan relegadas a una situación de subordinación que las sitúa, como decía Simone de Beauvoir, como el "segundo sexo". Este conjunto de relaciones sociales entre mujeres y hombres denominadas relaciones de género, hace del sistema social un sistema androcéntrico y patriarcal. En él, los hombres se sitúan como ciudadanos de primer orden con más derechos, mientras que las mujeres son sujetos sobre las que se aplican prácticas discriminatorias avaladas por estructuras e instituciones sexistas.

Desde la perspectiva de la violencia, el desarrollo teórico de Johan Galtung sobre el 'triángulo de la violencia'[3] permite determinar los tres niveles sobre los que opera (cultural, estructural y directa) y como en el caso de las mujeres, la violencia afecta a las esferas no visibles como las estructuras que impiden la satisfacción de sus necesidades y al marco que lo legitima, pero también materializándose en comportamientos y actos violentos que se agravan durante las situaciones de emergencia, ya sea durante desastres naturales y/o conflictos armados y crisis cronificadas.

1
Bendelac Gordon, L. (2016): *Del movimiento de mujeres a las políticas públicas. Guatemala: 1994-2013. Tesis doctoral*, Universidad Complutense de Madrid, Eprints: https://eprints.ucm.es/35509/. Llamamos "empoderamiento forzado" al proceso a partir del cual las mujeres, ante una situación excepcional, asumen el control de las actividades para la supervivencia de la comunidad. Dicha situación las obliga a salir de la esfera privada de lo reproductivo y asumir responsabilidades que hasta entonces eran propias de los hombres, como la toma de decisiones y la gestión de los recursos. El componente de forzado hace alusión a que las mujeres no se empoderan a partir de una concienciación sobre su situación de opresión, sino que es el contexto el que actúa como motor de la transformación y toma de poder.

2
Bourdieu, P. (2000): *La dominación masculina*. Barcelona: Editorial Anagrama.

3
Galtung, J. (1990): *Cultural Violence*, en Journal of Peace Research Vol. 27 nº3, págs. 291-305.

Ante esta situación, y debido a que la violencia de género es la forma más prevalente de violencia directa (aunque también cultural y estructural), se presenta a continuación una aproximación a la problemática en los conflictos armados y al tratamiento que desde la comunidad humanitaria se le ha dado en los últimos años. Además, se ofrece un conjunto de reflexiones y recomendaciones sobre propuestas de acción elaboradas a partir de la evaluación realizada en el año 2017 de la iniciativa 'Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies', llevada a cabo por las autoras y liderada por el IECAH, como miembro del consorcio INSPIRE por encargo de la DG- ECHO de la Unión Europea.

2
CONCEPTUALIZANDO LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA

En situaciones de alteración del orden, la violencia de género se exacerba y alcanza proporciones desorbitadas

En contextos de emergencia, aunque las mujeres participan en organizaciones en lucha (en los Tigres Tamiles de Sri Lanka, en la Intifada palestina o en el genocidio de Ruanda, por citar algunos casos) sigue habiendo desigualdad en tanto al reconocimiento de su participación al ser una estructura abiertamente masculinizada y por desafiar al imaginario colectivo[4]. En palabras de Mendia, "en diferentes momentos históricos y en diferentes lugares, siempre han existido mujeres formando parte de Ejércitos regulares, milicias, grupos insurgentes, guerrillas revolucionarias o grupos paramilitares"[5]. Y cabe añadir que, incluso en colectivos en lucha sufren discriminaciones en distintos planos y continúan asumiendo roles reproductivos o de cuidados, compaginándolos con el de guerrilleras.

La clave reside en reconocer que mujeres y hombres en tanto que actores sociales, experimentan la violencia, el conflicto y el desastre humanitario de distinta manera; tienen un acceso diferenciado a los recursos, incluido el poder y la toma de decisiones. Añade que el conflicto y la violencia transitan en un continuum en donde la dimensión de género está siempre presente. La violencia se comete en los niveles individual, interpersonal, institucional y estructural y social-comunitario, manteniendo una interconexión entre ellos, y en la mayoría de las ocasiones poniendo de relieve factores estructurales relativos al acceso a los recursos[6].

Es necesario destacar que en estas situaciones de excepcionalidad y alteraciones de los órdenes establecidos, la violencia de género se exacerba alcanzando proporciones desorbitadas. El colapso de las instituciones y de las estructuras sociales, el desplazamiento

---

4
Cockburn, C. (2001): *The Gendered Dynamics of Armed Conflict and Political Violence*, en Moser, C. (ed.) 'Victims, Perpetuators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence'. Nueva York: Zed Books.

5
Mendia, I. (2014): *La división sexual del trabajo por la paz. Género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*. Madrid: Editorial Tecnos.

6
Moser, C. (ed.) (2001): *Victims, Perpetuators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence.* Nueva York: Zed Books.

masivo, el caos imperante, la irrupción de actores armados estatales y no estatales, así como la concepción patriarcal del cuerpo de la mujer como 'territorio' de batalla a ser conquistado, ultrajado y sometido, son algunos de los factores que lo explican.

La diversidad y tipología de formas de violencia de género que se dan en contextos de emergencia y especialmente de conflicto violento son, por desgracia, extremadamente variadas: matrimonios tempranos y/o forzados, abortos selectivos, mutilación genital femenina, violencia y explotación sexual, trasmisión intencional del VIH y otras enfermedades, violencia física, esclavitud, crímenes de honor, privación de recursos, violencia relativa a las herencias, desplazamientos forzados, etc.

Ante esta variedad de formas y características, y reconociendo la dificultad en su tratamiento y aproximación, el objetivo principal de este artículo es ofrecer un panorama general de la problemática– tomando como hilo conductor la violencia sexual, como una expresión más de la violencia de género– analizando las principales iniciativas y recursos a nivel internacional, así como los desafíos y las recomendaciones principales.
Para ello se hará uso de la definición de violencia de género propuesta por el Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) y ampliamente aceptada por la comunidad internacional:

> "Violencia de género es un término general que designa todo acto lesivo perpetrado contra la voluntad de una persona y que está basado en diferencias de carácter social (género) entre hombres y mujeres. Comprende los actos que tienen como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico; así como las amenazas de tales actos, la coacción y otras privaciones de libertad. Tales actos pueden cometerse en público o en privado".

La violencia sexual adquiere un componente simbólico, al convertir los cuerpos de mujeres y niñas en campo de batalla

3
INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS AL CONSEJO DE SEGURIDAD, DEL 23 DE MARZO DE 2018 SOBRE VIOLENCIA SEXUAL EN CONTEXTOS DE CONFLICTO ARMADO

Como estamos viendo, la violencia sexual, además de ser utilizada de manera generalizada y sistemática en contextos humanitarios, especialmente en conflictos armados, adquiere un componente simbólico al cosificar los cuerpos de mujeres y niñas y convertirlos en campo de batalla. Es, además, utilizada para aterrorizar a las comunidades, desestructurar el tejido social y la cohesión interna. No se trata únicamente de infligir daños físicos, psicológicos y sexuales, sino que es una manera de invadir a los adversarios desde dentro, contaminando la integralidad de las comunidades e incluso acabando con determinados grupos étnicos, sociales o religiosos, como ocurrió con las llamadas "madres de la guerrilla"[7].

7
Las "madres de la guerrilla" fue como se denominó durante el conflicto armado de Guatemala (1960-1996) a algunas mujeres, en su mayoría indígenas, a las que se perseguía y mataba, principalmente a las embarazadas a las que se extraían los bebés, por considerar que traían al mundo a los futuros guerrilleros insurgentes.

Entre las causas, motivaciones y detonantes de la violencia sexual, algunas autoras afirman que, si bien se trata de un fenómeno multicausal, algunos de los principales elementos son: la justificación del sistema patriarcal, la militarización de la sociedad y por tanto su masculinización, la consideración de la violencia sexual como una arma de guerra o como una estrategia de limpieza étnica[8].

El Informe del Secretario General de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, del 23 de marzo de 2018 sobre violencia sexual en contextos de conflicto armado[9], apuntaba que, en 2017, la violencia sexual como arma de guerra, terrorismo, represión y tortura, continuaba siendo evidente en conflictos como: República Democrática del Congo, República Centroafricana, Sudán del Sur, Irak, Mali, Myanmar, Somalia y Nigeria. Además, añadía que en otros contextos como los de Afganistán, Burundi y Libia, su uso y amenaza tenía el efecto calculado de hacer que las mujeres se abstuvieran de participar en la vida política y social, evitando su presencia en la esfera pública.

La violencia sexual como arma de guerra, terrorismo, represión y tortura sigue siendo evidente en conflictos

También se citan en el informe aquellos contextos donde la violencia sexual es un detonante para el desplazamiento forzado masivo; lugares como Colombia, Irak, Siria y el Cuerno de África fueron destacados. Y se señala que, en estos casos, la amenaza de la violencia sexual previene a muchas personas de volver a sus comunidades de origen, corroborándose recientemente en crisis como la de los rohinyás o las personas desplazadas de Darfur (Sudán) y Burundi.

Según dicho informe, los principales focos activos[10] son los siguientes:

Afganistán
53 casos de violencia sexual contra mujeres y niñas, y cuatro casos de violencia sexual contra niños. Además, se recibieron 78 denuncias, "que no pudieron verificarse por lo delicado de la cuestión".

República Centroafricana
308 incidentes de violencia sexual relacionada con el conflicto que afectaron a 155 mujeres, 138 niñas (entre ellas 48 reclutadas por grupos armados), 13 hombres y 2 niños. Más en concreto, 253 violaciones de las cuales 181 violaciones colectivas, 5 intentos de violación, 28 matrimonios forzados, 2 casos de esclavitud sexual y 20 casos de agresión sexual.

8
Delargy, P. (2013): *Sexual Violence and Women's Health in War*, en COHN, C. (ed.) Women and Wars, Cambridge: Polity.

9
Los datos analizados son los recabados durante 2017 por fuentes de la ONU, principalmente, por el personal de las Misiones y de los servicios humanitarios que trabaja con Naciones Unidas en el terreno. El informe está disponible en: http://undocs.org/es/S/2018/250.

10
En el informe se ofrece información sobre Colombia y sobre el número de casos de violencia sexual durante el conflicto armado: 24.576 casos reportados. Al encontrarse en proceso de negociación de la paz tras la reciente aprobación de los Acuerdos de Paz, y por no ofrecer datos sobre una situación de actual enfrentamiento directo, el caso colombiano no será analizado en esta sección.

República Democrática del Congo
804 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto (que afectaron a 507 mujeres, 265 niñas, 30 hombres y 2 niños) fueron reportados por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Por su parte, el UNFPA informó de 5.783 casos de violencia sexual, más del doble que en 2016.

Irak
Hasta noviembre, 3.202 civiles (1.135 mujeres, 903 niñas, 335 hombres y 829 niños) habían sido liberados del cautiverio del EIIL[11], mientras que otros 3.215 (1.510 mujeres y niñas y 1.705 hombres y niños) continúan desaparecidos. Además, se verificaron 9 casos de violencia sexual relacionada (7 niñas y 2 niños).

Mali
16 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto, que en su mayoría afectaban a mujeres y niñas, de los cuales 11 incidentes de violación y 5 incidentes de violación colectiva.

Myanmar
40 mujeres y 17 menores fueron violadas y 30 niñas sometidas a violencia sexual por fuerza gubernamentales durante las operaciones militares, y se dieron 6 casos de trata de mujeres con fines de matrimonio forzado, violación y explotación sexual. No obstante, según la información facilitada, el total de servicios prestados ascendió a 2.756 supervivientes de violencia sexual y por razón de género.

La violencia sexual es también un detonante para el desplazamiento forzado masivo

Somalia
329 casos de violencia sexual contra niñas y uno contra un niño.

Sudán del Sur
196 casos de violencia sexual, que afectaron a 128 mujeres y 68 niñas. Los incidentes correspondieron a violaciones (88), violaciones colectivas (63), secuestros con fines de agresión sexual (31) y tentativas de violación (14).

Sudán (Darfur)
152 casos de violencia sexual (84 mujeres, 66 niñas y dos niños). Los casos se referían a violaciones (90%), tentativas de violación (6%) y violaciones colectivas (4%). En el 2% de los casos, las víctimas fueron asesinadas, y en muchos otros sufrieron graves lesiones corporales.

Siria
Fueron verificados ocho casos de niñas víctimas de violencia sexual, incluidas violaciones, matrimonios forzados y esclavitud sexual, sabiendo que miles de mujeres y niñas iraquíes yazidíes, capturadas desde agosto de 2014, siguen siendo objeto de violaciones sexuales y trata de personas.

Yemen
Se contabiliza que las Naciones Unidas han prestado asistencia multisectorial a 10.700 supervivientes de la violencia por razón de género.

11
Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL).

No debemos obviar que, si bien estos datos son las fuentes oficiales con las que Naciones Unidas y el personal humanitario de sus agencias trabaja, representan apenas la punta del iceberg ya que uno de los principales obstáculos en la planificación de medidas de prevención, mitigación y respuesta a la violencia sexual es la falta de datos al respecto. Varios factores lo explican, además de la ausencia de mecanismos de recogida de datos sistemáticos, confidenciales, respetuosos y armonizados.

La mayor parte de las supervivientes prefieren no denunciar para evitar el estigma, el acoso, la violencia (en ocasiones hasta su propia muerte), el trauma, la falta de protección (también de los y las testigos), el difícil acceso a los servicios de apoyo legal y psicosocial, así como la generalizada impunidad en contextos humanitarios. Esto se confirma en contextos como Siria, Yemen o Gaza. Lugares donde no se cuenta con estadísticas, cifras y datos relativos a la violencia sexual y donde los servicios se diseñan de acuerdo a estimaciones.

Por desgracia, la estimación mas generalizada es que la violencia sexual ocurre siempre, en diferentes escalas; que la sufren sobre todo mujeres y niñas, pero también hombres y niños, y que los perpetradores son hombres.

La mayor parte de las supervivientes prefieren no denunciar, para evitar el estigma, la violencia o la falta de protección

4
RESPUESTA INTERNACIONAL

Ante este panorama, y gracias a la labor de denuncia pública que llevaron a cabo muchas organizaciones– y las propias supervivientes– durante la década de los noventa en las que se dieron situaciones de violencia sexual sistemática perpetrada en contextos como la antigua Yugoslavia, Ruanda o la República Democrática del Congo, en 2000 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) aprobó la Resolución 1325.

En ella se hablaba por primera vez de la violencia sexual perpetrada en contextos humanitarios y de conflicto armado, y se hacía un llamamiento para fomentar la inclusión y participación activa de las mujeres en los procesos de paz, como condición sine qua non para alcanzar procesos integrales de paz duradera.

Ocho años más tarde, el CSNU aprobó la resolución 1820 por la cual se elevó la consideración sobre la violencia sexual cometida en contextos de conflicto a la categoría de amenaza para la paz y un impedimento para alcanzarla. Se reconoció la violación como arma de guerra y se popularizó la famosa frase del general Patrick Cammaert: “Se ha convertido en más peligroso ser mujer que soldado en un conflicto armado”.

Una década después, el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre violencia sexual en contextos de conflicto armado, evidencia que, en 2017, la violencia sexual como arma de guerra, terrorismo, represión y tortura, continuaba siendo utilizada, como hemos visto, en numerosos conflictos.

En los últimos años, no sin notables resistencias, el enfoque de género ha ido incorporándose en la acción humanitaria, y si bien no se ha alcanzado aún su inclusión sistemática, los avances

son notorios. Junto a las Resoluciones del CSNU han crecido los recursos tanto financieros como humanos, o las estructuras y órganos de coordinación, entre los que cabe destacar:

1 La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Desde la aprobación en el año 2000 de la Resolución 1325, ha ido consolidándose con la aprobación de otras siete Resoluciones del CSNU y la recomendación general número 30 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW):

1325 (2000): se reconocen por primera vez dos hechos de vital importancia e interconectados entre sí: el desproporcionado impacto de los conflictos armados en las mujeres y el papel fundamental de las mujeres en la construcción de la paz. Los tres pilares de esta resolución son: protección, prevención y participación.
1820 (2008): se reconoce el uso de la violencia sexual como arma de guerra, siendo constitutiva de crimen de guerra y pudiendo ser un crimen contra la humanidad e incluso crimen de genocidio.
1888 (2009): estableció la figura de un Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos.
1889 (2009): se centró en la participación de las mujeres en los procesos de construcción de la paz e instaba al desarrollo de indicadores para monitorizar la implementación de la 1325.
1960 (2009): instaba a la integración de criterios sobre violencia sexual en los mecanismos de sanciones.
2016 (2013): ponía el énfasis en la participación de las mujeres en los procesos y dinámicas en la lucha contra la violencia sexual.
2122 (2013): señala la necesidad de utilizar un enfoque integrado de paz sostenible, que señale el vínculo entre desarme e igualdad de género. Y convocaba un examen global sobre la implementación de la 1325.
2242 (2015): aborda la necesidad urgente de una financiación adecuada para la agenda de mujeres, paz y seguridad y pide una mayor integración de esta agenda en la lucha contra el terrorismo.
Recomendación general número 30 de la CEDAW: entre otras cosas, obliga a los Estados a informar al Comité de la CEDAW sobre los compromisos y medidas adoptadas en cuanto a la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

Junto a estas Resoluciones y recomendaciones, desde una perspectiva institucional son destacables:

2 El **subcluster de violencia de género**, fundado en 2006. Liderado desde entonces por el Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones (FNUAP), bajo el paraguas del cluster de protección, liderado por el ACNUR. Las directrices de este subcluster emanan del Área de Responsabilidad de Violencia de Género (GBV AoR por sus siglas en inglés), que es el Foro global para la colaboración y coordinación de la prevención y respuesta de la VBG en entornos humanitarios. El GBV AoR aglutina agencias de NNUU, Organizaciones No Gubernamentales, sector académico y otros actores relevantes.

3 El **Área de Responsabilidad de Género** se enmarca en el Comité Permanente entre Organismos (IASC), que ha sido a su vez el responsable de la elaboración de las *Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género*

Resolución 1820: la violencia sexual en contextos de conflicto es una amenaza para la paz y un impedimento para alcanzarla

en la acción humanitaria[12] y del *Manual sobre cuestiones de género en acción humanitaria*[13]. Ambos gozan de una amplia aceptación y son los dos referentes más citados y utilizados a la hora de tratar cuestiones de género en acción humanitaria.

4 El **Sistema para la Gestión de la Información sobre Violencia de Género** (GBVIMS por sus siglas en inglés)[14]: tras varias evaluaciones realizadas en el año 2000 por el ACNUR sobre proyectos de organizaciones y ONG en terreno trabajando en violencia de género, se hizo evidente la necesidad de armonización y sistematización de información en el sector. El ACNUR, el International Refugee Committee (IRC) y FNUAP, lanzaron dicha plataforma en 2007 en Tailandia. Desde entonces, se han pilotado y mejorado las herramientas en varios contextos, aunque la recogida, sistematización y custodia segura de datos sigue siendo uno de los principales obstáculos al trabajar en violencia de género.

5 **Spotlight Initiative**: Es una iniciativa conjunta entre la Unión Europea y las Naciones Unidas para acabar con la violencia perpetrada contra mujeres y niñas. No se trata de una iniciativa específica para contextos humanitarios, pero algunas de sus directrices y recomendaciones, así como su carácter integral, son relevantes.

La iniciativa 'Call to Action' quiere lograr cambios sistémicos políticos, de toma de decisiones y operativos

6 **'Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies'**[15]: se trata actualmente de la iniciativa internacional centrada en contextos humanitarios que más actores aglutina, con 80 miembros entre Estados, países donantes, organizaciones internacionales y ONG.

La iniciativa se lanzó formalmente en 2013 por Reino Unido y Suecia, y tiene como objetivo identificar los obstáculos y barreras para una acción efectiva del sistema humanitario en torno a la violencia de género, y superarlos mediante una acción colectiva estratégica. Se trata de una iniciativa sin precedentes cuyo fin es desencadenar cambios sistémicos a nivel político y de toma de decisiones, pero también a nivel operativo para transformar la respuesta humanitaria colectiva en materia de violencia de género.

En 2015, bajo el liderazgo de Estados Unidos, la iniciativa emprendió un proceso de consulta para configurar un marco de acción más estratégico para maximizar el impacto. Este proceso resultó en una Hoja de Ruta de cinco años (2016-2020)[16].

---

12 Disponible en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11352.pdf.

13 Disponible en http://www.globalprotectioncluster.org y más directamente en https://bit.ly/2yXZ9rX.

14 Información disponible en http://www.gbvims.com/.

15 Consultar en https://www.calltoactiongbv.com/.

16 Disponible en: https://bit.ly/2PdeajH.

El objetivo del Call to Action y de su Hoja de Ruta es impulsar el cambio y fomentar la rendición de cuentas dentro de la esfera humanitaria, para que cada esfuerzo humanitario incluya las políticas, servicios y mecanismos necesarios para mitigar los riesgos de violencia basada en el género, especialmente la violencia contra las mujeres y las niñas, y se proporcionen servicios seguros e integrales para las supervivientes.

La Hoja de Ruta aborda seis áreas críticas para preparar el escenario para mejorar la respuesta frente a la violencia basada de género:

— Políticas y normas.
— Coordinación y liderazgo.
— Evaluación de necesidades, análisis y procesos de planificación.
— Financiación.
— Disponibilidad del servicio.
— Conocimientos y habilidades necesarias para fomentar la igualdad de género y reducir y mitigar el riesgo de violencia basada de género.

Aunque la Hoja de Ruta expira en 2020, previsiblemente la iniciativa abordará una nueva hoja de ruta, con acciones prioritarias e indicadores revisados para los años venideros.

Los desafíos siguen siendo muchos y requieren de cambios estructurales y operativos

5 DESAFÍOS

A pesar de los avances subrayados, y al tratarse de una problemática multicausal, los desafíos siguen siendo muchos y requieren de cambios estructurales y operativos. Las cifras sobre violencia de género, cuando están disponibles, solo representan una realidad sesgada y parcial.

El hecho de que muchas familias y personas se vean abocadas a utilizar estrategias de 'adaptación' que incrementan su situación de vulnerabilidad, como es el matrimonio temprano, el sexo de 'supervivencia' o la poligamia, son una muestra de las múltiples tareas pendientes de la comunidad humanitaria, y de las posibles fallas en la 'efectividad' de las respuestas ofrecidas hasta ahora.

Algunos de los principales desafíos son:

— La **articulación entre igualdad de género y violencia de género** continúa representado un desafío para muchas organizaciones humanitarias, que no acaban de entender que ambas cuestiones están inherentemente vinculadas y que abordar una sin la otra (violencia de género sin igualdad de género), no proporcionará resultados sostenibles.

— **Las violaciones masivas que se dan en contextos de conflicto armado suelen ir acompañadas de impunidad masiva**, siendo pocos los casos que han llegado a tribunales especiales y/o internacionales, y muchas menos las sentencias firmes condenatorias, acompañadas de reparaciones para las supervivientes y sus familiares.

La participación de la sociedad civil afectada en todas las fases de la programación humanitaria sigue siendo una quimera

— Que los **actores humanitarios hayan perpetrado violencia sexual**, explotación y abusos contra aquellas personas a las que debían proteger y asistir, además de constituir una atrocidad, supone un quebrantamiento de la confianza de las personas afectadas en la comunidad humanitaria. Este hecho desalienta a muchas supervivientes a efectuar denuncias y acudir a los servicios disponibles.

Además, en estos casos, la impunidad ha sido la tónica, habiéndose producido muy pocas sentencias firmes y condenatorias, lo que ha reforzado la desconfianza de las poblaciones afectadas.

— Sigue detectándose una **notable ausencia de capacidades y/o conocimientos específicos, además de equipos profesionales especializados en el ámbito de la igualdad de género y violencia de género en contextos humanitarios.**

— A pesar de la existencia de tres marcadores de género y edad (de la DG-ECHO, del IASC y de la OCDE) **sigue sin existir un sistema de rastreo de financiación consolidado para conocer los montos globales y porcentajes dedicados a la promoción de la igualdad de género y a la lucha contra la violencia de género en contextos humanitarios.** Además de que no sería imprudente deducir que existe un vacío financiero importante entre las necesidades existentes y lo que se está cubriendo en la actualidad.

— La **participación de la sociedad civil afectada**, en todas las fases de la programación humanitaria, continúa siendo una quimera. La resistencia de la comunidad humanitaria a los procesos de localización y participación, está probando ser similar a la resistencia originaria a la inclusión del enfoque de género.

— **Los sistemas de monitoreo y evaluación**, fundamentales para introducir mejoras y basar los proyectos, programas y acciones concretas en evidencias, **siguen siendo escasos, mostrando la falta de respaldo empírico sobre los que planificar acciones y definir prioridades**.

— **Una concepción restringida del género en base a concepciones binarias ha hecho que no se preste especial atención al colectivo LGTBIQ+ ni a géneros no binarios.** Ocurre lo mismo con las interseccionalidades, que no suelen estar presentes ni en la narrativa, lo que resulta en análisis de género parciales e incompletos.

6
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien no pretende ser un listado exhaustivo y excluyente, se recogen algunas de las principales recomendaciones basadas en directrices a nivel internacional, en orientaciones y recomendaciones de organizaciones feministas y de la sociedad civil y en la experiencia propia de las autoras:

— La combinación de **medidas de prevención y protección, junto al empoderamiento de mujeres, niñas** y colectivos más vulnerabilizados, sería una de las estrategias más efectivas. Los contextos humanitarios abren una brecha de oportunidad forzosa a un cambio de roles, que puede ser aprovechada para fomentar el empoderamiento y propiciar así un escenario más favorable a mayores niveles de igualdad. Además, el llamado "Triple Nexo: acción humanitaria–paz–desarrollo", que algunas agencias proponen permitiría operativizar el trabajo en igualdad de género en contextos humanitarios, pudiendo usarse para ello los planes nacionales que operativizan la Resolución 1325.

— **La lucha contra la impunidad debería ser un principio rector y una prioridad en contextos donde la violencia de género y violaciones de derechos humanos son sistemáticas y las instituciones han colapsado**.

— **Las organizaciones humanitarias deberían practicar políticas de tolerancia 0 con la explotación, los abusos y violaciones cometidas por su propio personal**. No se trata de reubicar a los perpetradores en otros contextos, sino de que se haga justicia. Hay que ganarse de vuelta la confianza de las poblaciones afectadas y contar con mecanismos claros, sencillos y efectivos de rendición de cuentas. Así mismo, las organizaciones deberían ser absolutamente transparentes respecto a las cifras, los procesos y medidas puestas en marcha.

Por otro lado, deberían ofrecerse capacitaciones obligatorias sobre prevención del abuso y de la explotación sexual para todos los trabajadores de organizaciones humanitarias. Y talleres para las trabajadoras, sobre mecanismos de respuesta, denuncia y protección.

— **Hay que poner en marcha capacitaciones y formaciones especializadas en la transversalización del enfoque de género en acción humanitaria de manera sistemática.** Integrarlo en los planes de formación de las organizaciones y crear puestos específicos para especialistas de género.

— Es necesario **destinar más fondos públicos a abordar la igualdad de género y la violencia de género en emergencias.** Deben contemplarse partidas concretas destinadas a ello, de lo contrario el monitoreo, evaluación y subsiguiente rendición de cuentas son casi imposibles, relegando las cuestiones de género a una mera declaración de buenas intenciones.

Es necesario destinar más fondos públicos a abordar la igualdad de género y la violencia de género en emergencias

— La **participación de la sociedad civil es fundamental**. Más allá del propio requisito del *Grand Bargain* de cumplir con los compromisos de localización, de ir traspasando capacidades, recursos y responsabilidades/derechos a las organizaciones del Sur, es evidente que, sin la participación

de la población afectada, la acción humanitaria será, cuanto menos, inefectiva. En concreto, **las organizaciones de mujeres, las organizaciones feministas, las organizaciones LQTBI+, las organizaciones de defensoras de derechos humanos y del territorio; todas ellas deben estar presentes, pero desde mucho antes de la emergencia.** Ellas son las que mejor pueden informar del contexto, de los roles sociales, de las normas socioculturales, de las vulnerabilidades y de las capacidades. Son ellas las que, de manera efectiva, pueden informar toda la programación humanitaria y hacer que sea útil y adecuada a una población dada; además son las mejor situadas para ofrecer servicios culturalmente adecuados (apoyo psicosocial de base comunitaria, consejería legal, etc.).

Los conflictos armados, las crisis crónicas y los desastres naturales transcurren en contextos fuertemente patriarcales y heteronormativos binarios y mientras no se superen estas categorías no se estarán abordando las causas estructurales de la desigualdad y la violencia de género.

La prevalencia de la violencia de género y su exacerbación en contextos humanitarios hace urgente una acción concertada, informada, decidida y eficaz. Esto requiere cambios estructurales de la comunidad humanitaria. Requiere de un cambio de paradigma, similar al que es necesario en la sociedad en general, pero que si cabe es más urgente.

Se requiere un cambio de paradigma, similar e incluso si cabe más urgente que el necesario en la sociedad

Este cambio de paradigma no requiere que reinventemos la rueda, sino que hagamos las cosas de otra manera, que cambiemos la perspectiva, ampliándola, que abracemos la diversidad en todos sus ámbitos y dotemos de significado real los principios de no-discriminación y de no hacer daño, y por supuesto que hagamos efectiva la participación.

Dotar de significado real la 'participación' en acción humanitaria es un imperativo para afrontar la violencia de género. Solo las voces de aquellas que conocen profundamente el contexto, que entienden las normas socioculturales y los roles sociales, que son y acompañan a las supervivientes y que luchan cada día para ser y estar, pueden señalar el camino más adecuado y efectivo para dejar esta lacra atrás.

FOTO:

Una refugiada rohingya en el campo de Kutupalong-Balukhali, en Bangladesh.

© DEAN IRVINE





CAPÍTULO



ASEGURAR LA CALIDAD DE LA ACCIÓN HUMANITARIA: ¿DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA?

Elaborado por

Camille Nussbaum, responsable de Formación del IECAH

FOTO:

Cientos de chalecos abandonados en un vertedero de la isla griega de Lesbos.

1 INTRODUCCIÓN

Marco lógico, indicadores, principios humanitarios, teoría del cambio, códigos de conducta, rendición de cuentas, normas, *policies,* certificación, *safeguarding, compliance...* La lista es larga, casi infinita, si tratamos de recoger la jerga que ha ido consolidándose en la gestión de los proyectos y de las organizaciones humanitarias en las últimas décadas.

En sí, este imparable auge, con tantos tecnicismos y anglicismos, no debería de extrañar, como tampoco sucede en otros sectores en los que esta jerga se ha ido consolidando. Se trata también de una muestra de la gran complejidad del trabajo humanitario, que se presta en ámbitos por definición complejos, a la vez que se plantea con y para personas vulnerables. Fue en este contexto donde se crearon muchas iniciativas originales en el ámbito humanitario, con el fin de garantizar la calidad y la rendición de cuentas a las comunidades afectadas por desastres naturales y/o conflictos armados.

Si miramos atrás, se puede destacar el activismo de la comunidad humanitaria, muchas veces a raíz de grandes fracasos y trabajo de autocrítica, para poner en marcha herramientas que permitieran guiar la acción y la gestión de las organizaciones.[1] Los donantes también jugaron un papel en este movimiento, al favorecer herramientas estandarizadas para controlar la calidad de las acciones que apoyaban.

A continuación, vamos a ver algunos de los cambios más significativos en este panorama de herramientas de calidad y rendición de cuentas en los últimos años y que nos haremos algunas preguntas sobre los retos que se plantean en la actualidad.

1 El IECAH ha realizado varios trabajos de investigación que pusieron de manifiesto estas lagunas, (Coord.) Rey Marcos, Francisco. 2011: *La calidad en la acción humanitaria: los enfoques y la utilización de herramientas de calidad y mejora en los actores humanitarios en Colombia*, Cuaderno .iecah. nº17, https://iecah.org/index.php/boletiniecah/resenas?id=1775:cuaderno-iecah-no17; Rey Marcos, Francisco (Coord.). 2009: *Las iniciativas internacionales de calidad en la acción humanitaria: posibilidades de institucionalización en la cooperación española*, Cuaderno .iecah. nº13, https://iecah.org/index.php/cuadernos/1358-las-iniciativas-internacionales-de-calidad-en-la-accion-humanitaria-posibilidades-de-institucionalizacion-en-la-cooperacion-espanola.

2
CONSOLIDACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE CALIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En los últimos años, uno de los mayores avances en este ámbito ha sido el lanzamiento, en el año 2015, de la **Norma Humanitaria Esencial**[2] (*Core Humanitarian Standard* o CHS). Esta iniciativa fue el resultado de una gran consulta en el sector humanitario para definir una base de referencia común, todo ello tras la creación de numerosas iniciativas internacionales desde la década de los 90, con nomenclaturas y propósitos heterogéneos (códigos de conducta, normas técnicas, métodos de gestión, manuales, etc.).

En aquella época, varios estudios detallaron la 'congestión' de normas y herramientas disponibles en el sector y evidenciaron que la desarticulación entre las mismas dificultaba su puesta en práctica. "*Too much of a good thing?*", preguntaba uno de estos estudios al hacer la lista de todas las iniciativas lanzadas durante cerca de dos décadas.[3]

Varios estudios detallaron la 'congestión' de normas y herramientas disponibles en el sector

Fue en este contexto donde se logró plasmar finalmente, en un texto relativamente corto (menos de 20 páginas), nueve compromisos y criterios de calidad centrados en las comunidades afectadas por desastres y/o conflictos armados. Cada una de estas nueve dimensiones refleja un aspecto esencial e ineludible para garantizar un trabajo humanitario útil y respetuoso.

Ver figura 1

3
COMPROMISOS VERIFICABLES

Al formularse a través de compromisos detallados, cada uno con acciones clave y políticas por poner en marcha, el CHS se ha planteado desde el inicio como una base verificable, aprovechando otras enseñanzas de las iniciativas desarrolladas hasta la fecha, de las cuales muchas se habían quedado en declaraciones de buenas intenciones sin impacto real. Este punto fue especialmente debatido durante el diseño de la Norma, por temor a una mayor burocracia, y al riesgo de perder recursos y/o independencia. ¿Quién debe verificar su correcta puesta en marcha? ¿De dónde sacar los recursos (humanos y económicos) para implementarla? ¿Hasta qué punto y en qué contextos tendría que ser un requisito obligado?

2 Disponible en https://corehumanitarianstandard.org/ o más directamente en español en https://bit.ly/2plc5m2.

3 Cosgrave, J. *Humanitarian standards - too much of a good thing?*, 2013. Disponible en: https://bit.ly/2Qo6rvN.

f1

Esquema de la Norma Humanitaria Esencial (CHS)



Como resultado, el marco de verificación establecido por la CHS Alliance (la organización encargada de difundir y actualizar la norma) plantea un gran abanico de modalidades de verificación. Ofrece, en primer lugar, un conjunto de herramientas para que las organizaciones se puedan autoevaluar con recursos internos, como también detalla mecanismos para una evaluación entre pares y a través de una verificación externa. En esta última modalidad, se contempla la posibilidad de recibir una certificación si se cumplen algunos requisitos adicionales.

4
USO Y RECONOCIMIENTO DE LA NORMA

57 organizaciones de todo el mundo y de todo tipo han completado una de las modalidades de verificación de la CHS

Durante los dos años y medio que siguieron a su lanzamiento, un total de 57 organizaciones de todo el mundo y de todo tipo (nacionales e internacionales, grandes y pequeñas) han completado formalmente una de estas modalidades de verificación, con el objetivo de medir su grado de cumplimiento con la Norma:[4]

— 32 organizaciones completaron el extenso cuestionario de autoevaluación tras realizar consultas con sus equipos y las comunidades con las cuales trabajan.
— Una organización puso en práctica la modalidad de evaluación entre pares y recibió la visita de homólogos de otra organización.
— Por último, seis organizaciones pasaron por el proceso de verificación externa y 17 por el mecanismo de certificación. Casi todas a través de auditorías de la Humanitarian Quality Insurance Initiative (HQAI), el único organismo hasta la fecha que provee certificaciones de acuerdo con el CHS, además de conducir verificaciones externas.

En parte, estas cifras se pueden explicar por los requisitos establecidos por actores relevantes del sistema humanitario, como es el caso de la Agencia danesa de cooperación (DANIDA) o del conglomerado de las principales ONG británicas que canalizan conjuntamente fondos en las emergencias (el Disasters Emergency Committee, DEC). En ambos casos, la financiación o la membresía están supeditadas a una verificación externa del grado de cumplimiento de la norma.

4
CHS verification data, CHS Alliance. https://www.chsalliance.org/what-we-do/verification/chs-verification-data.

Más allá de estos usos formales de la Norma e incentivos externos, el CHS también ha ganado peso en los debates sobre la calidad de la ayuda de otros actores. Ha sido el caso, por ejemplo, en el acuerdo de más calado presentado por los principales donantes durante la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, el *Grand Bargain;* de acuerdo con este, el compromiso de potenciar la participación de las comunidades afectadas (Compromiso 6) se plantea en línea con la norma y los compromisos del IASC en la materia. Es también el caso de organizaciones que tienen una larga trayectoria propia para garantizar la calidad de sus proyectos y no pretenden aplicar la norma, como por ejemplo el CICR, que ha subrayado en varias declaraciones[5] y trabajos de investigación[6] la relevancia de la norma como fuente de inspiración para sus propios estándares y como herramienta por difundir en el seno de la comunidad humanitaria.

5

LA ACTUALIDAD DE LAS NORMAS DE CALIDAD: UNA ARQUITECTURA SIMPLIFICADA, UN DESARROLLO DE NORMAS IMPARABLE

2018 marca otra etapa en esta consolidación, con el lanzamiento de una nueva edición del Manual Esfera

El año 2018 marca otra etapa en este ciclo de consolidación con el lanzamiento de una nueva edición del *Manual Esfera 'Carta humanitaria y normas humanitarias mínimas de respuesta'.* Desde su creación en 1998, este manual se ha convertido en una referencia obligada para definir el trabajo humanitario y plantear referencias en ámbitos técnicos de gran peso, como son el agua –saneamiento– higiene, la seguridad alimentaria y nutrición, el alojamiento y la salud. Su éxito ha motivado el desarrollo de normas complementarias que siguen su formato y cubren cada vez más ámbitos especializados (educación en emergencia, análisis de mercado, protección de la infancia, sector ganadero, recuperación económica y asistencia a las personas mayores y/o con discapacidades).[7]

Esta cuarta edición del manual integra mejoras en los apartados técnicos, aprovechando los debates y las experiencias del ámbito humanitario en estos últimos años. Sin embargo, plantea también un gran cambio, al incluir la Norma Humanitaria Esencial y sus notas de orientación como parte del manual y base para la implementación de los apartados técnicos.

Sin duda, la extensa circulación del Manual va a ofrecer una gran oportunidad para que la CHS sea más conocida en los próximos años y para que, independientemente del compromiso de implementarlo (la filosofía del manual ha sido hasta ahora voluntarista), por lo menos nuevos actores humanitarios puedan

---

5 *Humanitarian Accountability Report*, CHS Alliance, 2018. Disponible en https://www.chsalliance.org/ o más directamente en https://bit.ly/2CEUOfR.

6 *Engaging with people affected by armed conflicts and other situations of violence: Recommendations for humanitarian organizations and donors in the digital era*, CICR y Harvard Humanitarian Initiative (HHI), 2018. https://www.icrc.org o más directamente en https://bit.ly/2GtD2Q1.

7 Esta familia de normas se coordina a través del Humanitarian Standards Partnership (http://www.humanitarianstandardspartnership.org/).

estructurar sus debates en torno a criterios claros reconocidos internacionalmente. En este sentido, la iniciativa de Groupe URD y otras ONG francesas de rediseñar su veterano método de aseguramiento de la calidad en torno al CHS también podrá contribuir a facilitar este acercamiento práctico a la norma. Asimismo, el nuevo método COMPAS[8] publicado en 2018 se plantea como una guía para utilizar la norma en distintos momentos de los proyectos (implementación, financiación, evaluación y mejoras posteriores).

Ver figura 2

De manera paralela a esta nueva articulación de normas y herramientas en torno al Manual Esfera, han seguido apareciendo en 2018 otras iniciativas. Es el caso de las normas HPASS[9], herederas del proyecto de "pasaporte humanitario" iniciado cinco años antes con el propósito de crear un mecanismo para reconocer y certificar las competencias, el aprendizaje y el desarrollo de las personas que trabajan en el ámbito humanitario. Como resultado, HPASS engloba dos conjuntos de normas: con unas se busca valorar la calidad de las organizaciones que proveen servicios de formación (centros de formación, ONG, etc.), y con otras, acreditar las competencias (pueden ser las mismas, organismos especializados o departamentos de recursos humanos). Las normas se destinan por tanto a las organizaciones y se acompañan de mecanismos de verificación que van desde la autoevaluación hasta auditorías externas que certifican a los centros. HPASS también retoma la idea de un pasaporte individual de competencias dirigido a las personas (trabajadores/as y voluntarios/os), todo ello a través de un sistema de insignias *(badges)* que puede aglutinar las acreditaciones emitidas por terceros.

¿Cómo garantizar que sigan siendo herramientas pertinentes y útiles?

6 PREGUNTAS QUE SIGUEN DE ACTUALIDAD

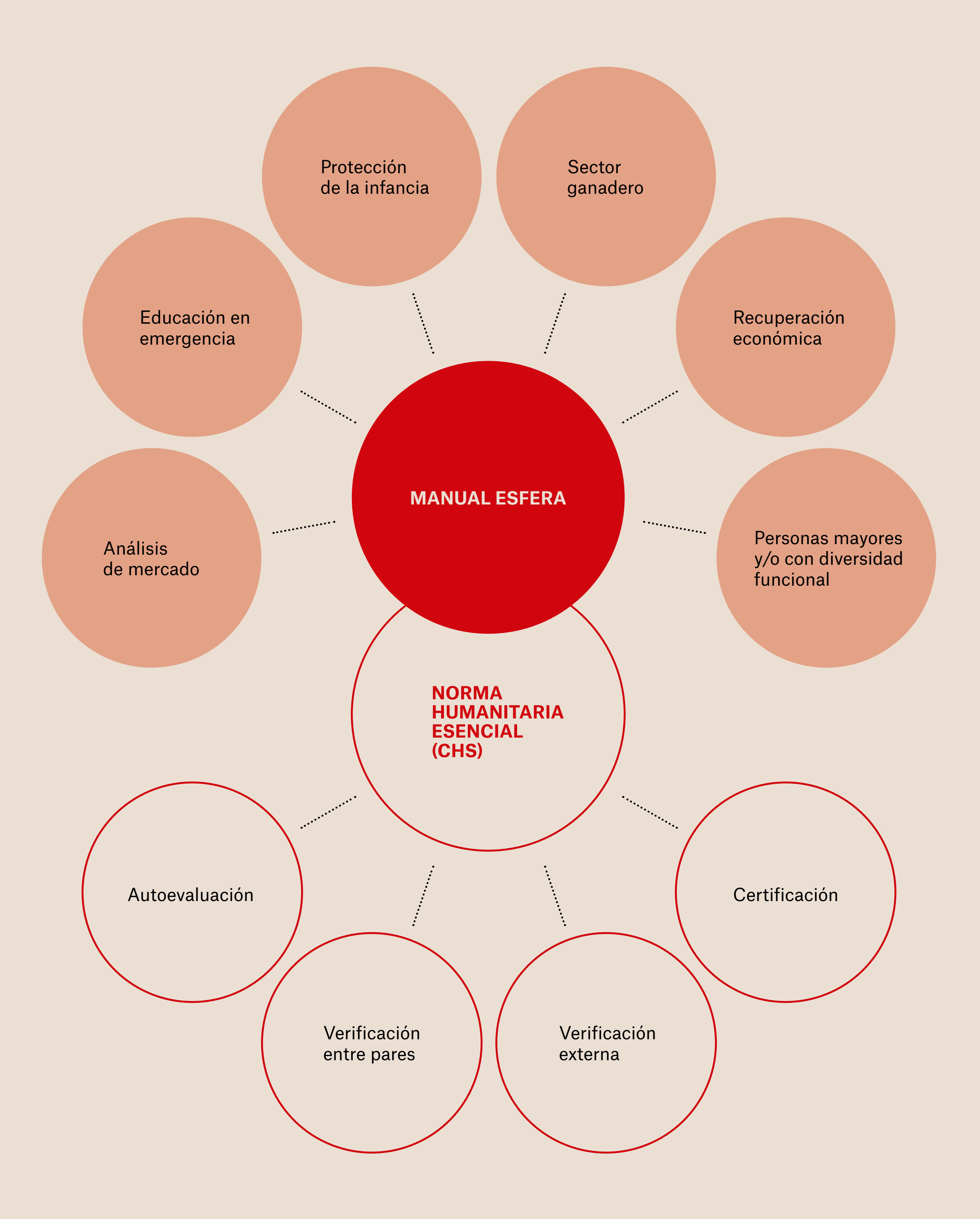
Este repaso rápido muestra muchos avances en materia de gestión de la calidad con una articulación mejorada y, a la vez, un desarrollo mayor de las normas. No obstante, deja también muchas preguntas.

En primer lugar, ¿cómo garantizar que sigan siendo herramientas pertinentes y útiles? Por mucho que el desarrollo de una norma como la CHS haya permitido reemplazar varias herramientas preexistentes, sus mecanismos de verificación y el desarrollo de más normas especializadas hace que la simplificación sea muy relativa y el riesgo de una excesiva burocratización se convierta en real. Las organizaciones más involucradas en la puesta en práctica de las normas han de gestionar, por tanto, la potencial inflación de líneas directrices y planes de acción, haciendo que estos mecanismos tengan sentido para las personas involucradas. En el contexto humanitario, muchas de estas

8 https://www.urd.org/The-Quality-and-Accountability.

9 https://hpass.org/.

f2
Articulación de las normas y métodos de verificación



normas (en especial la CHS) son la ocasión de reconocer el papel central de las comunidades afectadas, sus derechos y los equilibrios de poder en los cuales es fundamental trabajar. Esta razón de ser no se debería perder de vista.

Por otra parte, el gran avance que se ha dado en definir normas cada vez más especializadas para cubrir toda la complejidad del trabajo humanitario choca, si lo comparamos con la imagen aún muy simple (y en muchos casos simplista) que se hace el público de esta labor. ¿Hay espacio en la comunicación más allá de los mensajes de compasión y/o de cierto buenismo alabando a los y las que ayudan? Sin pretender dar una difusión masiva de los estándares más complejos de lo humanitario, podría ser útil explicar en algunas ocasiones la complejidad de los contextos en los cuales se trabaja, sus realidades y dificultades, para que la opinión pública se pueda hacer una idea algo más clara y no fundamentada en excesivas simplificaciones. "Esto, a largo plazo, ayudará al público a exigirnos responsabilidades de una manera más eficaz" comentaba por ejemplo Paul Knox Clarke, director de investigación de ALNAP, al valorar el impacto de los escándalos sexuales relacionados con directivos y cooperantes de Oxfam en Haití.[10]

¿Hay espacio en la comunicación más allá de los mensajes de compasión y de cierto buenismo?

Sin duda, muchos han sido los avances en la gestión de la calidad de la acción humanitaria en los últimos años, pero queda camino por recorrer.

FOTO:

Los vecinos y vecinas del barrio de Funu, en Bukavu, se acercan desde primera hora a la fuente pública a recoger agua. Cuando se tomó la foto, en octubre de 2017, el cólera afectaba a 21 de las 26 provincias de República Democrática del Congo: la peor epidemia de los últimos años en este país.

10 *What does the Haiti Prostitution scandal tell us about accountability in the humanitarian sector?* ALNAP, 2018. https://www.alnap.org/blogs o más directamente en https://bit.ly/2PGMhAc.


QUACK
PACK

La acción humanitaria se encuentra hoy más sobrepasada que nunca ante unos problemas para cuya resolución carece de capacidades suficientes, sometida a una fortísima presión para encargarse de tareas que suponen muchas veces una dejación de responsabilidad por parte de los Estados, y teniendo que ajustarse a las directrices de las estrategias de seguridad de los principales actores.

Los conflictos y las situaciones de violencia son cada vez de una mayor complejidad y los desastres muestran patrones cada vez más impredecibles, recurrentes y extremos, consecuencia del cambio climático.

En 2017, volvió a registrarse un volumen récord de personas refugiadas (25,4 millones), desplazadas (40 millones) y solicitantes de asilo (3,1 millones), como resultado de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. También aumentó el número de personas con subalimentación crónica (821 millones).

La acción humanitaria internacional alcanzó un récord de 27.300 millones de dólares, impulsada por el aumento de fondos privados. Pero las necesidades sin cubrir siguieron creciendo y la cobertura media de los llamamientos fue de solo el 59% –la segunda más baja desde 2008–. En España, comenzó a registrarse cierta recuperación, si bien las cifras distan mucho de las de hace una década.



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria